

중남미의 디지털경제 현황과 정책과제

최윤국(한국외대)*

- I. 서론
- II. 디지털 경제 추진 배경
- III. 디지털 경제 및 격차 현황
- IV. 정부 정책 및 정책 과제
- V. 결론

I. 서론

새 천년을 맞이하여 가장 큰 변화 중의 하나는 디지털 정보기술의 급격한 발달이다. 인터넷과 정보통신의 발달은 국경과 지역을 초월하면서 지리적·공간적 개념을 글로벌화하면서 지식기반경제 혹은 디지털경제라는 새로운 경제성장 패러다임을 생성하였다. 디지털경제로의 이행과정에서 동인인 ICT(정보통신기술)¹⁾는 디지털시대 경제 변화의 가속화 수단이 되고 있으며, 지식은 경제성장의 핵심요소로 그리고 디지털격차 해소는 디지털경제로의 이행 과정에서 해결해야 할 과제이다.

디지털경제로의 전환에 있어 두드러진 특징 중의 하나는 역사 상

* Yoon-Kook, Choi(HanKuk University of Foreign Studies), "Latin American Digital Economy and Political Themes".

1) 정보통신산업 명칭과 관련해서는 IT(Information Technology), ICT(Information and Communication Technology) 등이 혼용되고 있는데, 본고에서는 기존의 IT 부문뿐만 아니라 통신네트워크, 디지털콘텐츠까지 포함하여 ICT로 표기한다. 미국은 현재도 IT 용어를 사용하나 유럽과 OECD 등은 광의의 개념인 ICT를 사용한다.

전례를 찾아보기 힘들 정도로 모든 국가의 적극적인 참여가 이루어지고 있다는 점이다. 1900년대 초 미국의 “네팅 미국”, 1990년대 중반 이후 가속화 된 유럽의 “eEurope”이라는 정보화 전략 추진, 1990년 후반 IMF 관리체제를 경험하면서 부상한 대한민국의 정보화 전략 등으로 대표되는 21세기 디지털경제 더 나아가 지식기반경제로의 전환에 중남미 국가들 역시 적극적인 참여의 필요성을 인식하고 있다.

중남미 국가들은 이러한 인식하에 보다 능동적이고 적극적으로 세계 디지털경제 변화에 통합하려는 차원에서 정부 및 민간부문의 의지가 그 어느 때보다 지속적이다. 따라서 본 논고에서는 세계적인 디지털경제 흐름 속에 나타난 중남미의 디지털 경제 추진 배경을 살펴보고 현재의 디지털경제 동향과 디지털 격차의 수준을 논해 본다. 한편 중남미 정부들이 추진하고 있는 정보화 전략 그리고 발전을 위한 과제 및 디지털경제 추진으로 인한 기대효과를 고려하면서 중남미의 디지털 경제 현황과 발전을 위한 정책과제를 분석하고자 한다.

II. 디지털경제 추진 배경

1. 디지털경제와 디지털 격차 정의

디지털경제라는 용어는 미국 상무부가 1998년 연차보고서에서 명명함으로써 널리 보급되기 시작하였는데 과거 산업경제의 핵심적 생산요소가 노동, 자본, 토지 등이었던 것에 비해 재화와 서비스의 생산, 분배, 소비 등 주요 경제활동이 ‘디지털화되고 네트워크화된 정보와 지식’이라는 생산요소에 주로 의존하는 경제를 의미한다(US Dept. of Commerce, 1999; 이용만 외, 2000: 1).

이 외에도 인터넷경제(Internet Economy), 지식기반경제(Knowledge Economy), 정보경제(Information Economy), 네트워크경제(Network Economy), 신경제(New Economy) 등의 용어가 디지털경제와 유사하게 사용되어 지고 있으나, 변화의 동력으로서 무엇에 중점을 두느냐

에 따라 달리 표현될 수 있지만 궁극적으로는 인터넷과 네트워크를 통한 총체적 변화를 지칭하는 유사한 맥락의 개념들이다.²⁾

디지털경제는 경제구조면에 있어서 광속의 정보교류에 따른 속도의 경제, 시간·거리·공간제약의 극복에 따른 세계화의 심화 및 규모의 경제를 대신하는 네트워크 경제를 구현한다. 경제의 디지털화에 따른 경제적 변화로는 경제성장의 성장 동력으로 ICT 산업의 중요성 증대, 디지털기술의 특징인 수확체증 현상으로 물가 하락 내지 안정, 순고용창출 효과, 소비 행태의 변화(mass production→mass customization), 기업경쟁력 강화 및 전자상거래 증대 등을 들 수 있다(OECD, 1996: 13).

디지털 경제정책은 크게 디지털화 촉진, 디지털 격차 해소 및 시장기능의 디지털화 등으로 볼 수 있으며, 디지털 격차는 협의로는 전화, 인터넷 등 매체 접근에 따른 차이를 지칭하지만, 광의로는 정보와 지식의 활용을 통한 디지털경제로의 참여에 대한 격차를 포함한다. 또는 “정보화 기기를 제대로 활용하는 사람과 그렇지 않은 사람 사이의 소득 격차가 커져 사회적인 갈등으로 발전하는 현상”으로 정의하기도 한다.

디지털격차 문제는 디지털 경제시대의 경제·사회적 불균형 측면을 강조하는 것으로 국별·지역별 디지털격차가 심화되거나 지식정보를 공유하지 못한 다수 노동자 계층이 중산층에서 탈락하게 되어, 경제적 소외감 상승과 사회적 결속의 악화라는 난제가 최대 현안으로 등장할 수도 있다는 점이다. OECD(2001: 5-6)는 디지털격차 수준을 측

2) 인터넷경제는 주요 경제활동이 인터넷상의 가상공간을 기반으로 이루어지는 좁은 의미의 디지털경제 개념이다. 지식기반경제는 경제전반에 걸쳐 지식이 보다 많이 투입물로 활용되어 고부가가치의 output을 생산해 낼 수 있는 경제 즉, 이를 달성하기 위해 지식의 창출과 확산, 습득과 활용을 통한 혁신이 경쟁력의 원동력이 되는 경제이다. 정보경제는 생산요소로서 정보의 중요성을 강조하고 있으며, 네트워크경제는 네트워크망을 통한 정보의 전달을 중시하는 것으로 정보경제의 기술적 기반을 강조한 개념으로 네트워크경제의 확산에 따른 국제무역환경의 변화로는 시장접근기회의 확대, 경쟁의 심화와 불확실성 증대, 인프라의 확충경쟁과 국가간 연대강화 등을 들 수 있다. 신경제는 정보기술에 의한 생산성 향상에 따른 고성장, 저실업, 저물가의 장기적 경기호황이라는 거시경제 측면을 부각하고 있다. 미국의 신경제 달성에 대해선 김동욱(2001) 참조.

정하기 위해 통신인프라, 컴퓨터 가용능력 및 인터넷 접속 등의 요인을 중요시 한다. 김문조/김종길(2002)은 디지털격차의 양상을 크게 3가지 유형으로 구분하고 있다. 첫째, 정보매체에 대한 접근성(기회격차) 둘째, 정보자원을 활용할 수 있는 정보 활용성(활용격차), 셋째, 휴먼웨어에 해당하는 정보 마인드 문제(수용격차)이다. 제1유형의 수혜집단을 ‘능숙한 조작자(skillful operator)’, 제2유형의 수혜집단은 ‘능란한 사용자(versatile user)’, 제3유형의 수혜집단은 ‘성숙한 네티즌(mature Netizen)’으로 구분한다.

중남미는 대도시를 중심으로 첫 번째 유형인 접근성 제고와 이에 따른 활용성 극대화로 정보화 마인드를 지닌 디지털 시민의 양성, 유효정보 및 서비스 제공 등에 주력하고 있다. 일반적으로 디지털격차의 해소는 기회격차와 활용격차 해소에 비중을 두고 있으나 정보선진국들은 제3유형인 수용격차의 해소에 더 큰 비중을 두고 있다.

결국 중남미는 디지털격차의 심화가 기존의 사회·경제적 격차를 더욱 확대시키지 않도록 ICT를 활용한 지식과 정보의 보편적 서비스 확대 등 디지털격차 해소노력을 통해 사회통합 나아가 디지털 경제권으로 발전시켜야 하는 과제를 안고 있다.

2. 중남미의 디지털 경제 추진 배경

정보통신기술의 발전을 계기로 산업사회로부터 구조적 복잡성(structural complexity)을 지닌 디지털경제 혹은 지식기반경제라는 새로운 경제성장 패러다임의 대변혁이 일어나고 있다. 이제는 기술·정보·지식이 경쟁력의 가장 중요한 원천으로 바뀌고 있다(Moulton, 1999: 1).

디지털 경제는 정보와 지식에 대한 욕구 증대라는 수요 요인과 디지털 기술 및 네트워크 기술의 발전이라는 공급 요소가 어우러지면서 디지털화되고 네트워크화된 정보와 지식이 전반적인 경제활동에 있어 변화의 동인이 되는 한편 나아가 정치, 사회 및 문화 등에 있어 총체적인 변화를 유인한다.

여기에서 지식은 부호화된 지식과 암묵적 지식으로 구별되는데 부호화된 지식은 기술 발전과 더불어 암묵적 지식을 부가가치가 높은 정보재로 전환시키는 물리적 토대를 제공한다(OECD, 1996: 7; Stiglitz, 1999: 22-23). 따라서 중남미의 경우 많은 문화유산 및 경제적 잠재 가치 등의 암묵적 지식을 세계시장에서 경쟁우위를 지닐 지적 자산으로 발전시키고자 한다.

또한 디지털기술은 무한한 재생산, 정보의 혼합성 용이, 조작변형의 용이성, Moore의 법칙 적용이라는 특징을 지니고 있으며, 네트워크는 광속의 정보 전달, 쌍방향성의 정보교류 및 네트워크의 외부효과 발생을 그리고 정보.지식은 경험재 및 소비의 비경합성이라는 특징을 가지고 있다.

‘프로페셔널의 조건’의 저자 피터 드럭커는 사회발전의 주동인이 지식사용의 양식에 있다고 강조하였으며, 마이크로소프트의 빌게이츠는 ‘생각의 속도’라는 저서를 통해 “21세기에 대비하기 위해서는 디지털 방식으로 개방하라”고 제안하였다. 경제학의 대표적 성장이론중의 하나인 ‘내생적 성장이론’³⁾에 의하면 지속성장을 위한 조건으로 자본축적, 연구개발, 교육, 학습 등을 통한 기술진보가 필수적임을 역설하고 있다.

노동과 자본은 수확체감의 법칙이 작용하나 기술 및 인적자본은 디지털경제하에서 수확체증 법칙이라는 새로운 세계로 접어들며 ‘긍정적인 외부효과’⁴⁾를 창출함으로써 지속성장을 가능하게 한다. 따라서 중남미는 21세기에 지속적인 성장을 위해서 기술, 훈련 및 교육 분야의 국제협력 등을 통해 디지털격차를 해소하고 나아가 디지털 경제를 위한 기반을 조성하고자 하는 것이다.

이러한 신경제성장 패러다임인 디지털경제로의 변혁에 있어 선진국의 경험은 중남미 국가들로 하여금 디지털 마인드를 인식하게 하

3) 신경제에서 내생적 성장이론 관련 논문은 스탠포드 대학의 Paul Romer 교수의 홈페이지 www.stanford.edu/~promer/를 참조할 것.

4) 국가간 정보화 격차는 국가간 성장격차를 확대시키고 있지만 세계적인 정보화 진전은 개별국가 특히 저개발국가와 정보화가 뒤진 국가들에게 긍정적인 외부효과를 발생시킴으로서 이들 국가의 총요소생산성을 향상시키고 성장을 촉진한다. 보다 자세한 내용은 이영수/서환주(2001) 참조할 것.

였으며, 나아가 디지털 경제 체제의 구축과 운용을 위한 다양한 정책 및 프로그램을 시행하기에 이르렀다.

1990년대 초부터 정보통신기술의 비약적 발전에 따른 디지털 혁명은 미국, 유럽, 아시아를 거쳐 중남미로 파급되기 시작하였다. 1990년대 초 미국의 “네팅 미국”, 1990년대 중반의 유럽 정보화 전략(eEurope)⁵⁾에 자극을 받아 중남미 국가들은 2000년에 들어오면서 미국과 유럽의 정보화 전략에서 벤치마킹하여 독자적인 정보화 전략 수립이 절실한 실정이었다. 이러한 전략은 선진국처럼 디지털 경제 혹은 지식기반경제에의 진입이라는 거창한 목표보다는 디지털 경제의 기반구축에 목표를 두고 있는 것이 특징이다.

미국경제는 1991년 3월부터 21세기 현재까지 두 마리 토끼 즉, 물가와 성장 잡기에 성공하면서 경제호황 최장기 기록을 이어가고 있다. 미국의 새천년 주요 전략도 「네팅 아메리카」이다. 이는 정부공공기관과 개인을 거대한 통신망으로 연결하여 사회적 경쟁력과 국가경쟁력을 향상시키는 것이 그 주 목적으로 결국 사회통합성 제고가 목표다.

EU 역시 「네팅 유럽」을 구축하여 경쟁력 향상과 유럽경제가 안고 있는 갈등과 통합의 문제를 해결하고자 한다. EU는 경제 환경은 비교적 양호하지만 디지털시대로 가는 과정에서 몇 가지 해결해야 할 과제를 내포하고 있는데 이는 디지털 경제 시대를 준비하기 위한 인적자원 확보, 경제·사회시스템을 디지털 사회의 패러다임에 맞게 혁신하는 문제, 사회구성원의 디지털마인드 부족과 사용자의 심리적 거부감, 벤처자금의 한계, 옅은 소비 시장 등이다(López, 1998). 이외에도 경제성장 침체, 고실업률, 노동시장의 경직성, 시장자유화의 지연, 기업가 정신 결핍, EU 확대에 따른 지역 개발의 불균형, 회원국 간 문화, 행정, 사회·경제적 환경의 상이성 등으로 인한 통합 및 확대 성과의 불확실성이라는 난제에 봉착해 있다.

EU의 정보화 전략은 바로 이러한 ‘유럽의 문제’ 인식에서 출발하면서 '90년대 구조조정을 통해 디지털경제의 성장력을 과시한 미국

5) 유럽의 정보화전략에 대해서는 최윤국(2003, 미간)을 참조할 것.

의 성과를 상회하는 전략의 구체화 및 실천화를 도모하고 있다. 따라서 중남미로서는 미국의 디지털 경제 효과, EU의 디지털 시대를 준비하기 위한 문제 인식, 역내 통합 및 확대를 위한 기대효과 등을 표본 삼아 개별 국가의 디지털경제 구축과 더불어 중남미 차원의 통합적 발전전략을 병행해서 수립·시행하는 것이 필요하다는 인식을 하고 있다.

총인구 5억인 중남미지역은 총 GDP 면에서 현재 빠르게 성장하고 있는 중국보다 1.6배 규모이며, 1인당 GNI면에서도 중국의 4배 규모이다.⁶⁾ 따라서 중남미 지역에서 인터넷 분야 의 성장 잠재력은 현실적으로 중국시장 보다 크다고 할 수 있다. 이러한 과거의 잠재력있는 시장을 이제는 역동하는 시장으로, 가치를 창출하는 시장으로 변화시키고자 하는 것이다.

중남미는 과거 세계경제질서의 구축 과정에서 변방의 역할을 한 것과는 달리 인터넷 시대를 맞아 세계 정보화 시대로의 참여는 매우 적극적으로 진행하고자 한다. 즉 중남미 국가들은 21세기 새로운 기회를 맞아 세계화의 흐름에 인터넷이라는 수단을 통해 도전하고자 하며, 인터넷 시장의 확대는 곧 “세계로 열린 창(ventana al mundo)”의 역할을 해줄 것으로 기대하고 있는 것이다.

남미 제1의 인터넷 기술을 보유한 칠레, 세계 선진업체의 각축장이 된 브라질, 인구 대국이자 미국계 업체의 진출이 활발한 멕시코, 정부의 정보화 의지가 강한 페루 등 거의 모든 국가들은 과거의 수동적인 발전모델의 답습이 아닌 능동적인 발전모델을 구축하고자 한다. 따라서 인터넷은 향후 중남미 국가들에 있어 생활에 보다 밀접하게 다가갈 것이며, 비즈니스의 주요 매개체로, 또한 소비의 주요 수단으로 경제 전반에 걸쳐 변화의 동인이 될 것으로 기대하고 있다.

이러한 인터넷 시장의 확대에는 우선 대도시가 선도할 것이다. MERCOSUR(남미공동시장)회원국의 경우 '25년 도시화율은 평균 85%를 상회할 것이며, 인구의 30%는 400만 명 이상의 대도시에서 거

6) 2001년 중국의 총 GDP는 1.2조 달러, 중남미는 1.9조 달러이며, 1인당 GNI는 중국이 890달러, 중남미는 3,560달러이다(World Bank, April 2002).

주할 것으로 전망됨에 따라 시장 확대는 먼저 개별국가 내에서 대도시를 중심으로 이루어 질 것이며, 대도시와 지방, 지방과 지방을 연결하는 순으로 순차적인 발전을 도모하려고 하며 아울러 국가와 국가 혹은 국가와 블록간 네트워크를 연결하고자 한다.

또한 중남미 각국은 ICT 산업의 발전에 필요한 기술과 자본의 유입을 위해 선진국과 지속적인 FTA를 추진 중인데 멕시코 경우는 북미자유무역협정(NAFTA)에 이어 EU와도 자유무역협정을 체결하였으며, MERCOSUR는 역내 회원국 확대뿐만 아니라 EU와의 자유무역협정 체결을 통해 지속적인 ICT 협력 발전을 도모하고자 한다.

결국 중남미 국가들의 ICT 진흥 정책은 과거 연속성이 결여된 산업정책과는 달리 지속성을 띄고 있는 것이 특징이다. 그 중에서 몇 가지 두드러지는 점을 보면 첫째, 정부의 디지털 경제를 구축하기 위한 분명하고 일관된 의지, 둘째, 정보사회 건설과 통합을 위한 다양한 프로그램 기획 및 추진, 셋째, 인터넷 접속의 대중화를 위해 정부단체, 대학 및 학교 등이 중추적인 역할과 발전을 선도하도록 적극 지원하며, 넷째, 소외 지역 및 소외 계층을 위한 인터넷 접속 기회 확대, 다섯째, ICT 관련 제품의 수입관련 특혜와 자국산업 경쟁력 제고 등으로 대별될 수 있다.

정부의 이러한 정책 입안과 추진은 ICT 부문의 확대가 과거 이 지역이 지녔던 부의 불균형, 실업률, 동질성 결여, 도시 집중 등의 사회·경제문제를 해결해 줄 것으로 믿고 있는 한편 정보화 시대에서 정보 접근의 기회 불균등이 또 다른 경제·사회 문제로 비화되지 않도록 정책의 추진력을 강화하고 있는 것이다.

III. 디지털 경제 및 격차 현황

1. 디지털 경제 환경과 디지털 SOC 지수

중남미는 2,050만㎢에 달하는 광대한 영토, 5억명의 풍부한 인구

층(브라질 1.7억명, 멕시코 9,700만명, 콜롬비아 4,200만명, 아르헨티나 3,700만명)을 바탕으로 거대한 ICT 시장을 보유하고 있는 지역이다. 두터운 소비시장을 형성하고 있으며 특히, 컴퓨터 보급 및 인터넷 접속층인 15~49세 층이 총인구의 50%를 상회하고 있어 향후 구매시장으로서의 가치가 높다.

'01년 중남미 국가의 평균 경제성장률은 0.4%를 기록하고 있으나, 브라질, 칠레 등은 평균치를 상회하고 있다. 특히 칠레는 중남미 최고의 안정적인 경제성장률을 지속적으로 기록하고 있는 국가이며, '90~'01년 연평균 성장률은 5.9%(IMF), '01년에는 2.9%에 달했다. '03년 중남미 국가들의 경제성장률은 1.8~3.0%(IMF, 2002; CEPAL, 2002; World Bank, 2002)로 전망되어 점차 소득 수준의 향상과 구매시장의 활성화가 전망된다.

교역조건을 고려한 1인당 GNI(국민총소득)를 보면 아르헨티나, 멕시코 및 칠레 등이 중남미 평균 US\$ 3,560을 상회하여 상위권을 형성하고 있으며, US\$ 1,000 이하인 쿠바, 온두라스 및 볼리비아 등은 저소득국으로 분류되어 평균 4~6배의 차이를 보이고 있다(World Bank, April 2002). 소득 격차는 국가별·지방별·도농간 정보격차를 야기할 수 있으므로 향후 디지털 경제의 기반 조성을 위해서는 디지털 격차 해소가 우선순위 정책으로 간주된다.

아르헨티나, 브라질, 칠레, 멕시코 등 대다수 국가들의 도시화율은 80% 수준으로 높은 편인데, 도시집중화는 높은 투자 효율을 보장할 수 있으며, 인터넷 수요 및 ICT 인프라 확충 전망을 밝게 한다. 한편 높은 실업률(중남미 평균 9.1%, 아르헨티나 21%, 콜롬비아 17.6%)은 고용창출의 문제를 야기하고 있다(CEPAL, 2002).

중남미 국가들의 ICT 시장규모는 '01년 1,952억불에서 매년 증가하여 '03년 2,600억불로 세계시장의 14%를 점유할 것으로 전망되며, '05년까지 매년 20%의 성장률을 기록할 것으로 예상된다. 국별 시장 점유비를 보면 브라질 48%, 멕시코 18%, 아르헨티나 12%로 이들 3국이 80%를 차지하고 있다.⁷⁾ 지역별 ICT 지출의 비중을 비교해 보

7) '99년 시장규모는 1,010억불로 세계시장의 3.7%를 점유하였다(IDC 2001).

면 북미 39.9%, 유럽 31%, 아.태 20.8%, 중남미 5.5%, 중앙아시아/아프리카 2.7%를 보이고 있으며, 향후 통신부문과 ICT 서비스 부문의 성장률이 선도할 것으로 전망된다(Aberdeen Group, 2002. 3).

중남미 국가들의 ICT 인프라를 비교해 보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다. 전화보급률은 낮은 수준을 보이고 있으나 반면에 이동전화의 보급률이 높다는 점이다. 현재 인터넷 접속방식은 전화 접속이 보편화 되어 있으나 점차 케이블 TV, 디지털라인 및 무선전화 등으로 다양화되고 있다.

인터넷 보급률은 낮으나 중상류층의 보급률은 브라질의 경우 40%로 상당히 높은 수준을 보이고 있다. 브라질은 PC 보유 가구 당 광대역 인터넷 연결 비중도 22%로 선진국 수준이다.⁸⁾ PC 보급률은 낮은 수준을 보이고 있어 보급 확대를 위한 정책이 시급한 실정이며, 한편 '05년 인터넷 접속의 경우 이동통신장비를 이용해서 인터넷에 접속하는 인구가 크게 증가할 것으로 전망하고 있다.⁹⁾ 중남미 전체 인터넷 이용자 수는 '05년 중남미 총인구의 10%를 상회할 전망이다.¹⁰⁾ ITU 2002에 의하면 중남미 주요국의 무선통신 보급률은 평균 23.3%에 달했으며, 국별로는 칠레 34% 및 베네수엘라 26.4%로 평균치를 상회하였고, 성장률에 있어서는 중남미 주요국 모두가 세계 평균 15.1%를 훨씬 상회하는 것으로 나타났으며, 칠레, 멕시코 및 콜롬비아 등이 40%로 빠른 성장률을 기록하였다.

오늘날 중남미에서 ICT 시장을 주도하고 있는 국가는 인구, 국민소득 및 인터넷 인프라 등의 요소를 종합적으로 비교해 볼 때 브라질, 칠레, 아르헨티나, 멕시코 등이며, 성장 가능성을 지닌 남미 국가로는 베네수엘라, 콜롬비아, 페루, 우루과이, 중미국가로는 코스타리

8) 2002년 2/4분기 경우 독일 45%, 스페인 25%, 프랑스 22%, 미국 17%이다(Nielsen//NetRatings, August 2002).

9) Jupiter Research는 '05년 5,000만명을 상회할 것으로 전망하고 있다.

10) 중남미의 인터넷 사용자 수 전망과 관련해서는 조사기관별로 큰 차이를 보이고 있는데 이는 무선통신 발달의 속도를 정확하게 파악하지 못한 데에 기인한다. 즉, 정보통신기술이 지닌 “기술적 건너뛰” 현상으로 그 누구도 정확한 예측이 어렵다. '05년 중남미 인터넷 이용자 수의 전망은 조사기관마다 차이를 보이고 있으나 Pyramid Research는 1.6억명, EIU는 8,000만명, Jupiter Communications는 7,700만명으로 추정하고 있다.

카 및 도미니카 공화국 등이다.

<표 1> 중남미 주요 6개국의 ICT 인프라 비교

		Argentina	Brasil	Chile	Mexico	Peru	Venezuela	L.A.
1	전화보급률(%)	23.1	19.8	24.5	13.8	7.9	15.3	18.0
2	TV 보급률(%)	29.3	32.4	23.6	26.1	11.9	18.5	-
3	이동전화보급률(%) 성장률('99-'00)	12.145.7	13.6 95.0	22.4 123.0	14.2 130.0	4.0 58.3	14.3 71.8	- -
4	PC 보급대수(백만)	2.5	8.4	1.0	4.9	0.5	1.0	18.0
5	PC 보급률(%)	9.6	5.9	6.1	8.6	2.0	4.2	6.8
6	인터넷사용자(백만)	2.9	12.7	1.6	4.7	0.6	1.2	29.7
7	인터넷 보급률(%)	3	5	7	2	1.6	1.7	1.8
8	인터넷 성별 사용비율 (%, 남/여)	57/43	57/43	65/35	58/42	-	-	60/40
9	초고속접속인구(천명); ()는 인구대비(%)	38 (0.1)	53 (0.03)	22 (0.15)	20 (0.02)	-	-	-
10	인터넷호스트 수(천 대)	142.5	446.4	40.2	404.9	9.2	14.3	1,160
11	도메인 수(천)	364.0	338.0	51.6	58.1	-	5.5	812.0
12	ISP 수	170	600	26	167	15	11	-

자료: 1, Gartner Dataquest 2001; 2, ITU 2000; 3, ITU 2001; 4, ITU 2000; 5, Morgan Stanley 2000; 6, Pyramid Research 2001; 7, Booz Allen & Hamilton 2000; 8, Media Metrix 2000, Prince & Cooke 2000; 9, Gartner Dataquest 2001; 10, ITU 2000; 11, KRNIC 2000; 12, CIA 1999.

국제전기통신연합(ITU, 2002. 9)은 정보통신 인프라, 사용량, 그리고 시장구조 등의 항목을 기반으로 각국의 정보통신기술 확산 정도를 조사하고 있는데, 상위 20위에 랭크된 중남미 국가는 한 곳도 없지만, 페루와 도미니카 공화국이 각각 39위와 41위에 랭크되어 정보통신기술 분야에서 주목받는 국가로 부상하고 있음이 지적되었다. 그러나 이외의 국가들 역시 통신시장 민영화 및 육성정책 등을 통해 정보사회로 진입하고자 노력하고 있음을 인지해야 한다.

칠레의 디지털 지수를 100으로 하여 중남미 국가의 디지털 SOC

지수¹¹⁾를 산출해 본 결과 국가간 정보격차가 크게 존재하고 있음을 알 수 있다. 칠레와 쿠바간 디지털 격차는 11배, 볼리비아와는 5배에 달하고 있다. 칠레의 뒤를 이어 코스타리카, 우루과이, 아르헨티나, 베네수엘라 순으로 높은 디지털 기반을 구축하고 있다.

<표 2> 중남미 국가의 디지털 SOC 지수 격차 현황: 2002

지역	구분	국가	디지털 SOC 지수	전화선 (100명당)	이동전화 (100명당)	인터넷사용 자 (만명당)	PC수 (100명당)
중 남 미	고 소 득 권	칠레	100	100	100	100	100
		우루과이	76	49	59	67	127
		브라질	54	82	61	18	54
		아르헨티나	68	96	74	40	62
		멕시코	50	56	64	17	61
	중 소 득 권	베네수엘라	57	49	98	24	55
		파나마	49	68	65	19	45
		페루	40	29	21	59	50
		콜롬비아	39	76	24	12	43
		엘살바도르	32	45	53	5	23
		파라과이	27	23	67	4	15
		쿠바	9	20	0	3	13
		코스타리카	89	113	23	37	181
		에콰도르	24	45	17	9	26
		볼리비아	22	27	31	9	20

주: 디지털 SOC 지수는 우측의 4대 항목을 기초, 칠레를 100으로 기준하여 저자가 산출한 수치임.

11) ITU는 디지털 SOC 격차를 PC, 이동전화, 인터넷 이용 및 호스트 항목을 근거로 지수를 산출하고 있으나, 여기서는 호스트는 통계상의 문제로 제외하고 대신 대표적 인터넷 접속수단인 전화 항목을 추가하여 저자가 산출하였다.

2. 전자상거래 현황

전자상거래 시장의 활성화는 디지털 경제로의 전환 과정에서 네트워킹과 더불어 디지털 경제의 주 동인이다. ICT 산업의 발달과 정보화 추진 등으로 인해 미국과 유럽 그리고 APEC 국가들의 전자상거래 시장 활성화 정책은 향후 중남미의 전자상거래 시장을 이들 지역과의 연계 발전을 도모하게 하는 방향으로 전개될 것이다. '02년 EIU의 e-Readiness¹²⁾ 평가에 의하면 중남미 국가 중에서 칠레가 정보통신 신기술 도입과 IT 관련 비즈니스 평가 순위에서 1위를 차지하였으며, 이외에 멕시코, 브라질 순으로 관련 시장 및 투자 여건이 양호한 것으로 나타났다. 칠레, 아르헨티나, 멕시코, 브라질, 콜롬비아, 페루 및 베네수엘라는 e-Business followers로, 에콰도르는 laggards로 구분되었다. 한편 2003년 e-Readiness 발표에 따르면 중남미 국가 중 브라질이 29위, 칠레 35위, 아르헨티나 45위, 멕시코 47위, 코스타리카 49위, 콜롬비아 59위, 베네수엘라 66위, 페루 67위 등이다(WEF, 2003). 2002년과 비교해 볼 때 브라질의 약진이 두드러진다.

현재는 B2B시장이 전자상거래 시장의 90% 이상을 점유하고 있으며, B2B 중남미 시장의 국별 점유율은 브라질이 약 68%로 선두를 차지하고 있으며 멕시코 16%, 아르헨티나 9% 순이며, 향후 멕시코 시장의 성장 가능성이 높다(eMarketer, 2001).

중남미 전자상거래 시장 규모는 조사기관별로 차이가 있으나 '02년 최소 12억에서 최대 137억불로 추정되며 '03년에는 최대 328억불 그리고 '05년 1,084억불에 달할 것으로 전망되고 있다(eMarketer, 2000). 주 거래 분야는 기존의 서적, 음반, 여행상품 외에도 의약품, 장난감 및 특산품 등을 중심으로 확대될 전망이며, 중남미 e-Business 환경의 개선이 요구된다. 전자상거래 기반 구축환경에는 신용카드 확대 이외에도 지적소유권, 전자화폐, 금융서비스, 사이버거래 등과

12) “정보화 준비(E-Readiness)”는 온라인 진척도(Connectivity), 정보화 리더십(E-Leadership), 정보 보안(Information Security), 인적자원(Human Capital), E-비즈니스 환경 등을 종합적으로 평가한다.

같은 새로운 경제영역 확대에 따른 분쟁의 해결 방안 등이 포함된다(DGIS, 2000: 1-15).

이는 인터넷 접근 기회의 다양성, 물품에 대한 신뢰도, 신용카드 사용, 택배 시스템 및 전자결제 등 제도의 미비에 기인하고 있다. 더 나아가 중남미 인들이 온라인 쇼핑 보다는 직접 보고 만져보고 상담하는 과거의 물품 구매 관습에 젖어 있기 때문이다. 이외에 전자상거래의 확산에 장애가 되고 있는 요인으로는 평균 GDP 3,500달러의 낮은 국민소득, 상대적으로 높은 컴퓨터 가격, 높은 접속료 및 전화료, 관련 장비의 고율 수입관세 그리고 통관절차의 지연 등이다.¹³⁾

3. 발전과제

21세기 초 중남미의 정보화 진행과정에서 나타날 특징은 PC 및 이동통신기기 수요 증가, 유무선 관련 인프라 확충 및 서비스 수요 증가, 인터넷 이용자 수의 증가, 다양한 소프트웨어 수요 증가, Cyber Trade 시장 확대 및 ICT 관련 산업의 수요 창출, 국가별·권역별 전자상거래 시장 활성화 및 ICT 관련 부문의 국가간 협력 사업 수요 증가 등이다.

그러나 중남미 ICT 산업의 발전과 디지털경제로의 전환을 위해서는 인터넷 접속의 보편화, 공공서비스 확대에 의한 정보의 공유, 스페인어 및 포르투갈어 등 현지어로 된 콘텐츠 제공, 정보통신 인프라 확충, 사이버 시민 육성을 위한 교육 및 훈련 시스템 구축, 신용카드 사용 저변화 확대 및 불법 복제 규제 등의 과제를 발전적으로 해결해야 한다.

인터넷 접속에 있어 기회 확대 및 부의 불균형 해소 노력이 필요한데 이는 낙후된 인터넷 인프라 환경에서 높은 접속료 및 전화료는 대다수 인구의 인터넷 사용과 저변 확대에 장애 요인으로 작용한다. 빈곤한 자들은 개인컴퓨터를 보유할 수 없으며, 지역 공공 서비스의 미비와 교육 기회의 빈곤이 정보화의 빈곤으로 세습되지 않도록 노

13) <http://lanic.utexas.edu/la/region/news/arc/lasnet/1999/0196.html>

력해야 한다. 또한 이 같은 정보 이용의 불균형 현상은 계층간, 성별, 연령별, 도시별, 지방자치단체별로 발생되고 있는 바 전 국가의 네트워크를 통해 디지털 격차를 해소하고 디지털 경제로의 전환을 도모해야 한다.

인터넷 접속료의 인하로 접속의 대중화를 이룩하여야 한다. 현재 인터넷 접속료는 미국 및 다른 지역에 비해 비싼 편이며¹⁴⁾, 국가별로 차이가 있지만 통신인프라의 부족으로 인터넷 서비스 신청 후 인터넷 이용까지 여러 달이 소용되기도 한다. 접속료 인하와 신속한 인터넷 접속 개통으로 보다 많은 국민이 보다 빠르게, 보다 저렴하게 정보에 접근할 수 있어야 한다. 향후 인터넷 접속 서비스의 확대를 접속 요금의 인하와 인터넷 접속수단의 다양화 -컴퓨터 이외에 이동통신, 케이블 TV, WLL, LMDS, MMDS 등-가 이루어져야 한다.

아울러 스페인어 접속 사이트와 콘텐츠의 부족으로 보편적 서비스 확대 및 정보공유가 어려운 점도 인터넷의 대중화를 위한 선결 과제이다. 주요 포털 사이트를 보면 국별로 2~3개의 포털 사이트의 시장점유율이 높은 양상을 보이고 있으며, 브라질은 UOL, Globo, Terra, 멕시코는 Esmas, MSN, Terra, 아르헨티나는 Clarin, Terra 등이 높은 점유율을 보이고 있다. 대다수 중남미 국가들은 스페인어와 포르투갈어 사용지역이므로 현지어로 된 콘텐츠 및 소프트웨어 개발 확산으로 지역의 정체성을 확립하고 소외계층의 디지털화를 이룩하여 국가 경제의 디지털화를 도출해야 한다.

낮은 소득 수준으로 인해 컴퓨터 구매 및 ICT 서비스 등에 장애요소가 발생하고 있으므로 경기회복 정책의 추진, 장기적인 경제안정 및 외국인 투자 유치 등이 요구된다. 5억명의 인구 중 구매층을 30%로 추정해도 약 1.7억명에 달하는 두터운 소비시장이 존재한다. 향후 소득수준의 향상으로 PC 구매가 증대되는 경우 인터넷 접속기회의 확대가 야기되며, 이어 대용량 자료 저장에 대한 수요 증가

14) 미국의 평균 ISP 가격이 \$20.00, 월 4시간 시내전화 사용료가 \$18.42인데 반해 아르헨티나는 \$41.90, \$40.52, 칠레 \$40.27, \$32.14 등 전반적으로 중남미 국가들의 인터넷 접속요금과 전화요금이 비싸다(eMarketer, 2000).

및 e-Business 등의 확대에 높은 호스트의 성장률을 지속하도록 하여야 한다.¹⁵⁾

정보통신 인프라의 개선 및 확충이 요구된다. 유선전화 보급률의 저조, PC 보급률 및 인터넷 접속 서비스 미비, 대도시와 주변 도시 간 ICT 인프라 불균형 등이 상존하고 있으므로 외국의 선진업체, 국가 및 국제기구와의 협력 개발이 중요한 이슈가 된다. 특히 인터넷 인프라와 전자상거래의 수요를 상회하는 지속적인 초고속인터넷 서비스의 확대와 통신 인프라 확충이 시급한 과제이다.¹⁶⁾

디지털 마인드를 함양하기 위한 질적 교육수준의 고취가 중요하다. 대체적으로 교육 수준이 낮고 영어 사용이 미숙하여 인터넷 접속에 한계를 보인다. 국민들의 디지털 마인드 함양과 기술인 양성을 위한 종합적인 교육·훈련 시스템 및 eLearning 시스템의 도입 그리고 교육 프로그램 개발 및 추진 계획이 시행되어야 한다.

전자상거래의 확산을 위한 신용카드 보급률의 제고와 다양한 결제 방식의 도입이다. 중남미는 신용카드 사용률이 저조하며, 브라질을 제외하고는 인터넷뱅킹 서비스가 대중화 되지 않아 전자상거래시장의 성장을 제한하고 있다.¹⁷⁾ 온라인 지불 및 보안문제에 대한 소비자의 신뢰가 낮아 e-Business 환경은 열악한 실정이나 향후 전자상거래 시대의 도래를 대비해 다양한 대금결제 방식의 개발과 도입이 요구된다. 이와 더불어 낙후되어 있는 배송시스템을 개선해야 한다. 분실, 배달 착오, 평균 5~6일의 배송기간 등 문제를 해결하여 신뢰를 회복하고 전자상거래 활성화의 초석이 되어야 한다. 한편 불법 복제

15) ITU(2000)에 따르면 중남미는 '99년 136%의 성장률을 기록하여 북미 74%, 아시아 61%, 유럽 30%를 크게 상회하였다. 국별로는 브라질과 멕시코의 성장세가 두드러지고 있다(Internet Software Consortium, 2003).

16) 브라질은 초고속망 서비스 확대를 위해 2002년 3월부터 전국 123개 도시에서 ADSL 서비스를 확충하고 있으며, 속도도 256kbps, 512kbps, 2mbps 등으로 다양화하여 선택의 폭을 넓히고 있다. 한편 통신인프라의 확충을 위해 중남미 국가들의 국제인터넷의 허브역할을 하는 뉴욕-마이애미-카리브-베네수엘라-브라질을 연결하는 광통신망 프로젝트 외에도 해저케이블 및 광케이블 구축 사업이 시행되고 있다(최윤국, 2002: 20-39).

17) eMarketer(2001)에 의하면 중남미 주요국의 신용카드 보급률은 '00년 아르헨티나 27%, 브라질 18%, 멕시코 22% 등이다.

의 규제를 강화하여 자생적인 소프트웨어 산업의 육성을 장려함으로써 경쟁력을 강화시켜 나가야 한다. 중남미 대다수 국가에서 지적재산권 보호에 대한 인식 부족으로 S/W의 경우 불법 복제율이 62% 수준에 달하고 있다.

IV. 정부 정책 및 정책 과제

1. 정부 정책

중남미 국가들은 지식기반사회로의 전환을 위한 기반 구축과 디지털경제를 이룩하고자 하는 국가의 의지는 확고하다. 다만 사회경제면의 제반 여건 등으로 정책의 연속성에 한계를 드러내는 국가도 있으나, 대다수 국가들은 ICT 관련 정책만큼은 정부 주도로 일관성과 지속성을 보이고 있다.

중남미 각국 정부의 ICT 진흥 정책은 관련 정책기관의 각종 프로그램 및 업무 분담 등을 통해 추진되는 데 국별로는 칠레, 브라질, 멕시코 및 페루 등 주요 중남미 국가들이 디지털 경제를 실현하고자 하는 정부의 정보화 마인드가 가장 확고하다. 중남미 국가들의 정책 지원은 크게 ICT 인프라 투자와 인터넷에의 보편적 접근 차원으로 구별된다. 이를 위해서는 접근의 대중화로 계층간 연계 발전 도모; 정책 수립과 규제 완화 및 개선(ICT 정책 및 전략, 투자환경 개선, 제도 개혁 등); 인적자원 양성(교육에 ICT 접목, ICT 응용 교육 등); 경제 전반적인 분야에의 ICT 접목(시민사회, 농촌개발, e-Salud, 중소기업, 미디어, 전자정부 등) 등의 정책지원이 구체화되어야 한다(Hernández, 2003; 44).

중남미 주요국의 정보화 전략에서 나타난 특징을 살펴보면 다음과 같다(최윤국, 2002: 49-58). 첫째, 멕시코, 브라질 및 칠레가 선도하고 있는 전자정부 구현으로 중앙과 지방간 통합체제를 구축하는 것이다. 대표적인 사업으로는 전자조달, 결제통합시스템, 전자등록 등이

다. 이는 거래의 투명성을 확보하여 과거의 부패, 부정개입 등의 행정 부조리를 해소하는 것과 신용사회 및 투명한 행정을 확보하고자 하는 것이다. 둘째, 개별국가 혹은 광역 지역통합 ICT 발전 프로젝트 추진이다. 이는 멕시코의 9개 주정부와 중미 7개국 정부 그리고 국제기구 등이 참여하는 PPP(Plan Puebla Panama) 프로젝트가 대표적인 데 첨단통신망의 구축으로 인터넷 접속에 있어 지역간 디지털 격차를 해소함으로써 공동 디지털경제권을 형성하려는 것이다. 셋째, 국민 정보화 프로그램의 운용이다. 국민들의 정보화를 위해 학교, 우체국 등 전국적으로 산재해 있는 공공건물을 대상으로 PC 보급 및 교육을 실시하는 것이다. 이를 위해 저가 인터넷 용 PC 보급정책과 아울러 접속료 인하 및 서비스 확대 정책을 시행하여 중국에는 e-Learning을 도입하고자 한다. 넷째, 사이버 카페를 확대 운영하여 보다 쉽고 빠르고 저렴하게 인터넷 접속을 가능하게 한다. 베네수엘라의 Infocentro, 브라질의 Proinfo 프로그램 및 인터넷 카페 Padaria, 칠레의 Telecentro 및 Infocenter, 페루의 Cabinas Públicas 등이다. 다섯째, 재원조달을 위한 방법으로 국내외 민간기업의 투자와 정보통신업체의 총 매출액의 일부를 각출하여 정부정책 시행을 위한 정보통신재원으로 활용하고 있다¹⁸⁾. 끝으로 IT 산업단지 조성으로 시범정보화 단지 운용과 국내외 투자 유치를 도모한다. 이를 위해 세제 감면, 수입 관세 인하 등 투자 인센티브를 제공하고 있다. 대표적인 지역으로는 멕시코의 Jalisco, 칠레의 Iquique 등을 들 수 있다.

위에서 살펴 본 바와 같이 중남미 국가들은 정부 주도로 디지털경제 시대를 준비하기 위한 단계로 정보통신 인프라의 확충과 운영에 초점을 두고 있다. 모든 국가가 국내 정보사회 건설이라는 과제와 역내 국가와의 광역통신망 구축이라는 두 과제의 해결을 위해 외국 자본 및 업체와의 협력을 갈구하고 있는 것이 특징이다. 특히 MERCOSUR 회원국들은 크게 3 부류의 정부간 포럼을 운영하고 있는데, 이는 “통신”, “e-Commerce” 및 RECyT(과학기술) 분야로 구별

18) 베네수엘라는 ‘국가통신개발계획’ 재원으로 통신업체 연간수익의 1%를, 브라질은 정보통신기금(FUST)으로 모든 통신사업체의 영업이익의 1%를 각출하고 있다.

된다. 정보화 첫 단계는 정부조직의 정보화사업 등을 통해 ICT 관련 수요를 창출하는 것이며, 이어 공공정보화 사업 등을 통해 광역 국민경제의 디지털화를 추진하는 것이다(Alexander, 2002; Austrade, 2000a, 2000b, 2000c; Guillen Mendez, 2002).

2. 정책 과제

21세기는 디지털 시대이며, 디지털 경제로의 이행은 먼저 국내시장의 형성을, 이어 중남미시장을 형성하고 나아가 세계화로의 통합에 기여할 수 있다. 즉 ICT의 활용과 파급은 국내경제의 디지털화를 촉진하고, 새로운 주체의 참여를 가능하게 하여 중남미 국가와 지역 간 경제활동을 가능하게 한다. 시간과 공간을 초월하는 디지털 시대에는 디지털기술, 디지털경제 및 디지털 문화에 힘입어 살고, 느끼고, 생각하는 방식이 국경을 초월해 이루어지는 것이 가능해진다(Terceiro and Matías, 2001: 42-44).¹⁹⁾

문제는 ‘디지털 분열’로 지식정보 소유 격차가 심화되고 국가나 사회계층간 불평등의 골이 깊어지어 지식정보가 소득격차, 소득격차가 지식정보 차이를 더욱 벌려 놓아²⁰⁾ 중남미 국가간 혹은 지역간 격차 확대 및 세계 디지털경제로의 통합을 더디게 할 가능성이 있다.

따라서 중남미는 디지털경제로의 이행과정에서 다음과 같은 정책과제를 고려해야 한다. 첫째, ICT 산업에의 관심 증대와 육성 정책의 일관된 시행이다. ICT산업은 디지털경제의 도구로서 생산, 부가가치, 고용 및 교역 면에서 그 비중을 지속적으로 증가하도록 하여야 하며(OECD, 2002), ICT 산업의 생산성 증대가 경제성장에 기여할 뿐 아니라 다른 산업으로 파급되면서 경제 전체의 생산성 증대를 유발해

19) 디지털경제의 기대효과로는 정보 부문의 투자 확대로 정보의 신속한 공유가 이루어지면서 경제내의 거래비용이 줄어들고 경쟁이 확대되는 마찰없는 경제 형성을 들 수 있다. 또한 생산과 소비간의 지리적 제한이 소멸되고 정보와 지식의 이동은 공간적으로 확대될 수 있어 경제주체들의 범국가적인 활동이 가능해 진다.

20) 세계은행(1998)은 지식격차를 축소하지 않을 경우 국가간 빈부의 격차는 더욱 심화될 것이라고 지적하고 있다. 세계은행, □98/99 세계개발보고서-발전을 위한 지식(Knowledge for Development)□(1998. 10).

야 한다는 점이다.²¹⁾ 한편 ICT는 격차의 심화 우려에도 불구하고 거리를 완화하고 정보 및 서비스에 대한 접근 확대뿐만 아니라 노동요소를 미개발 지역 혹은 주변지역으로 이동시키는 데에 기여함으로써 경제·사회통합을 이룩해야 한다(Terceiro and Matías, 2001: 178-179).

둘째, 교육 및 훈련 시스템 운용이다. 중남미국가들의 디지털 경제의 준비나 여건은 물리적, 외형적인 측면에서는 여타 지역에 비해 열위에 있다. 전화, 이동전화 보급률, 인터넷 사용자 수, 초고속 인터넷 서비스 보급 등의 수준은 국제적으로 비교해 상당히 낮다. 그러나 디지털 경제에서는 ‘기술적 건너뛰’ 현상과 ‘무어와 조이의 법칙’이 구현하는 속도의 경제를 실현하므로 모든 물리적 정보를 100% 디지털화하고 모든 경제 주체를 온라인화하기 위해서는 이에 따르는 운영 능력, 경영자 및 근로자들의 태도, 기업 구조, 인력 등 모든 면에서 교육과 훈련을 통한 디지털 마인드가 보유되고 분출되어야 한다.

셋째, 고용증대 및 창출의 효과이다. 정보화에 따라 단기적으로는 구조적 실업이 확대될 수 있지만, 장기적으로는 교육 및 훈련, 구인·구직 정보의 교류, 노동시장의 유연성 증대 등으로 마찰적 실업이 줄어드는 효과를 기대할 수 있다. ICT를 활용한 신산업의 태동은 미디어, 광고, 디지털음악, 영화, 전자출판, 문화유산의 디지털화, eBusiness, 소프트웨어 디자이너, 레저산업 기획, 비즈니스 서비스 등이 될 수 있다.

넷째, 기업 및 소비의 디지털화이다. 기업의 디지털화는 생산, 경영 및 산업 활동을 디지털화하여 네트워크를 가능하게 한다. 기업의 디지털 생산활동에 국민들이 소비자로서 참여할 수 있으며, 기업의 입지 역시 디지털 시스템에 의존하게 된다. 기업의 근로문화 역시 정보 불균형의 극복, 지리적 개념의 소멸, 거래 비용 감소 및 네트워크기업 경영 등으로 노동요소의 자유로운 이동이 확산되어 국내시장 통합과 도시로의 유입이 재고될 수 있다. 한편 소비의 디지털화는 통신, 교육, 교양, 오락 및 의료부문을 중심으로 디지털 재화 및 서

21) Dertouzos(1999)는 경제의 95%가 ICT 영향을 받고 있다고 지적하고 있다.

비스에 대한 수요를 지속적으로 확산시킬 것이며, 다양한 전자결제 시스템이 확대되어 투명한 경제사회 구축과 국민 후생복지에 기여해야 한다.

다섯째, 정보기술은 상호접속성, 쌍방향성, 신속성, 대용량의 정보유통 등 경제·사회적으로 중요한 의미를 제공하며, 이러한 정보기술을 바탕으로 형성된 산업과 시장 즉 디지털경제는 규모의 경제, 범위의 경제 그리고 속도의 경제²²⁾를 실현한다. 이 같은 경제를 실현하는 데는 수많은 개체가 참여하는 데 참여자들을 하나의 네트워크로 구축함으로써 네트워크 외부효과(Network Externality)²³⁾를 증대하여 정의 효과를 증대시킨다. 또한 정보기술의 확산은 조직의 기본 운영원리 뿐만 아니라 조직문화, 구성원 의식 및 행태의 변화를 수반하기 때문에 새로운 디지털경제 형성에 기여할 수 있다.

여섯째, 네트워크를 통한 디지털경제의 공고화이다. 공고화를 위해서는 지식정보재의 공급, 네트워크 외부효과 증대, 정보공유 및 공동활용, 디지털 접근성 확대 및 민주주의 질 제고가 요구된다(Wolf, 1998; Colebatch and Larmour, 1993). 민주주의의 질 제고가 중요한 점은 디지털경제가 자유민주주의적 시장경제체제의 성공 요건인 창의성, 유연성, 탄력성, 자율성, 경쟁성, 다양성의 토대 위에서 더욱 활성화 될 수 있기 때문이다.

한편으로는 디지털 기회를 확대하고 경제적 불평등을 해소함으로써 시장실패의 요인²⁴⁾과 정부실패요인²⁵⁾을 치유하고 나아가 중남미의 정체성을 확고히 할 수 있다. 디지털경제 시대에는 큰 정부나 작은 정부냐가 중요한 문제가 아니라 새로운 개방적 통합네트워크를

22) 매 18개월마다 컴퓨터 기술진보가 두 배로 증가한다는 무어와 조이의 법칙(Moore and Joy's Law)은 정보기술이 속도가 주도하는 변화를 수반한다는 것임. 속도의 경제에 대해서는 참조할 것(월간조선, 2000. 3).

23) 지식정보 관련 네트워크 외부효과: 정부, 기관, 대학, 기업, 연구소, 소비자, 사용자의 다차원적 참여로 부문간 비용과 기술을 공유하여 위험을 분산하고 편익을 증대하는 효과가 발생한다.

24) 시장실패 요인으로는 공공재의 저공급(underprovision), 부의 외부효과(공해), 정보 부족과 비대칭, 경제적 불평등 등을 들 수 있음.

25) 산업사회국가에서의 정부실패요인으로서의 공직자의 사적목표 추구, 관료제의 내부효과(비능률성 및 부정부패), 정보통제와 비공개성, 정치적 불평등 등을 들 수 있다.

구축하여 시장의 실패와 정부의 실패를 동시에 해결하는 것이다(송희준, 2001).

여덟 번째, 시장신뢰를 기반으로 하는 사회적 비용의 유발 방지이다. 디지털시대에 시장실패의 큰 요인 중의 하나는 정보부족과 비대칭에서 오는 시장에 대한 신뢰성 상실이다. 중남미 역시 회원국간 혹은 동일 국가내의 지방간 할거주의와 협조부족 등의 요인으로 정보의 투명성과 정보의 통합성이 발생되지 않아 사회적 비용이 유발되고 있다.²⁶⁾

중남미는 궁극적으로 디지털기술의 활용이 성장과 고용을 위해 성장 동력이 되기를 희망하고 있다. 향후 중남미의 디지털격차 해소를 통한 디지털경제 구현을 위한 신정책 방향을 살펴보면 다음과 같다. 지식의 경제적 가치 인식 제고, eLearning 시스템 운용, ICT 확산을 통한 복지국가 건설 전략, 중남미 정체성 확립을 위한 다양한 네트워크 구축 등이다.

V. 결론

중남미는 이제 경제의 디지털화를 위한 초기 단계에 돌입하고 있다. 시작은 미국과 유럽연합의 디지털 경제로의 이행과 발전 성과 그리고 세계 정보화에의 참여 등에서 비롯되었으나 이제는 과거의 실패한 경제를 반복하지 않고 디지털 경제 시대에 걸 맞는 새로운 경제성장을 위한 패러다임을 구축해 나가고자 한다. 이를 위해서는 정부와 산·학·연이 발전적 정책 구축과 집행을 위한 선도층을 형성하고, 이들 기관들에 의해 디지털경제로의 보편적 접근 확대를 위한 노력이 경주되어야 한다. 특히 정부는 정보화를 통한 국내시장 통합, 사회통합, 경제의 디지털화, 대외전자무역 활성화, 국내행정의 전산화와 투명화, 차세대 디지털 인력 양성 등 정보화의 긍정적 효

26) 유럽특허사무소(European Patent Office)는 유럽지역의 특허정보가 적기에 공개되지 않아 중복 연구에 투자되는 비용이 매년 180억 euro라고 밝히고 있다.

과를 극대화하기 위한 정보화 의지를 분명하고 지속적으로 표방하고 있다.

결국 중남미 국가들의 디지털 경제로의 이행 과정에서 고려해야 할 정책과제는 다음과 같다. ICT 산업 정책의 지속적 추진과 경제성장률에 기여 증대; 교육 및 훈련시스템의 운용으로 모든 경제 주체의 디지털 마인드 함양; 신산업 창출과 고용 증대; 기업 및 소비의 디지털화; 정보기술의 확산 및 네트워크를 통한 디지털경제 공고화 등이다.

이를 위해서는 무엇보다 ICT 산업이 경제의 성장 동력의 역할을 해 나가야 할 것이며, 달성 수단의 하나로 중남미 국가들은 미국 및 EU의 기술과 자본을 유입을 통해 블록간 경제 협력 강화 및 네트워크를 연결하고자 한다. 중남미는 광대한 지역에 풍부한 인구 층을 지녀 향후 정보화 과정에서 인터넷 관련 장비 및 서비스 부문의 시장 확대가 이루어 질 것으로 전망되며, 이에 따른 정보통신 선진국과의 발전모델 및 세부 운용 등에 대한 협력 증대가 예상된다.

2005년을 기점으로 중남미는 역내 경제블록의 통합을 통한 디지털 경제가 확대될 것으로 예상되며, 아울러 세계화 전략의 하나로 미국과 EU와의 개별 및 지역간 FTA 추진 등 다양한 협력관계 정립을 통해 보다 개방화·통합화된 디지털 경제를 구축할 것으로 전망되고 있다. 이를 위해 중남미는 21세기 지식기반경제로의 이행에서 과거와 같은 수동적인 발전 모델을 지양하고 보다 능동적인 발전모델을 통한 세계화 정책을 최우선 국가 과제로 선정하고 추진하여야 한다.

Abstract

Latin America is now entering into the threshold of an information-oriented society. Concerned governments have shown a strong will to maximize the positive effects of digitalization, such as the improvement of the transparency of public policy and the education of

next-generation ICT experts, through integrating domestic market and society, digitalizing economy, developing e-Commerce, and digitalizing public administration.

The purpose of this study is to examine back ground for driving digital economy on Latin America which shows in Global digital economy flow, describe current trends of digital economy and level of digital economy variation. On the other hand, We'd like to analyze political subjects for digital economy status and development for Latin America considered ICT strategy which is being promoted by Governments in Latin American Countries, subjects for development and expectation effects through propelling digital economy.

Key-Words: Latin American Economy, Digital Economy, Latin America / 중남미 경제, 디지털경제, 중남미

논문투고일자: 2003. 10. 15

게재확정일자: 2003. 11. 14

참고문헌

- 김문조/김종길(2002), 「정보격차(Digital Divide)의 이론적·정책적 제고」, 한국사회학, Vol. 36, No. 4, pp. 123-155.
- 세계은행(1998), 「98/99 세계개발보고서-발전을 위한 지식」, October.
- 송희준(2001), 「지식정보사회와 정부의 역할」, 자치공론, No. 71, March, 한국자치개발연구원, pp. 32-41.
- 이영수/서환주(2001), 「정보통신기술의 총요소생산성 기여도 및 외부효과 분석: 38개국을 대상으로」, 정보통신정책연구, Vol. 8, No. 2, 정보통신정책학회, pp. 71-95.
- 최윤국(2002), □중남미 ICT 산업 현황과 우리나라의 진출 및 협력방안□, 외교통상부, 한·중남미협회 용역보고서.
- _____(2003), 「EU의 디지털격차와 시민권 -디지털경제로의 이행을 중심으로」, 미간.
- Alexander, Riobo Patino(2002), “IT Policy Development Andean Countries”, in *Korea-Latin America Business Forum*, 2002-10-11.
- Austrade(2000a), “Peru Telecommunications IT&T”, January, pp. 11-25.
- _____(2000b), “Telecommunications Industry in Argentina”, March, pp. 26-39.
- _____(2000c), “Telecommunications industry in Brazil”, March, pp. 40-57.
- CEPAL(2000; 2001; 2002), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*.
- CEPAL(2002), *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2002*, December.
- Colebatch, Hal and Peter Larmour(1993), *Market, Bureaucracy and Community*, London: Pluto Press.
- Dertouzos, M.(1999), “The future of computing”, *Scientific American*, August, pp. 36-47.

- Directorate General of Information Society(2000), "Lisbon European Council: Presidency Conclusions", European Council, http://www.europa.eu.int/ISPO/docs/services/docs/2000/jan-march/doc_00_8_es.doc.
- European Union(1999), *Green paper on Public Sector Information in the Information Society*, May, p. 5.
- Guillen Mendez, Zarina Cruz(2002), "IT Industry in Mexico and Caribbean Countries, Policy and Current Situation", *Korea-Latin America Business Forum*, October, pp. 51-69.
- Hernández, Rafael(2003), "e-Readiness en América Latina y el Caribe: Retos y Oportunidades", <http://www.paho.org/English/DD/IKM/3-infodev.pdf>.
- IDC(2000a), "Latin America Internet Services Market to Reach U.S. \$8.1 Billion by 2004", January 24.
- _____(2000b), "Americas Telecommunications Indicators 2000", April.
- _____(2000c), "The Latin American Segment of the 2000 Global IT Survey", August.
- Mollo, Juan Carlos(2002), "MERCOSUR Report: IT Sector", *Korea-Latin America Business Forum*, October 11, pp. 70-85.
- Moulton, Brent R.(1999), *GDP and Digital economy: Keeping up with Change-Understanding the Digital Economy: Data, Tools and Research*, Washington: Dep. of Commerce in Washington.
- OECD(1996), "The knowledge-based Economy", General Distribution OECD/GD(96/102).
- _____(2001), "Understanding the Digital Divide", pp. 5-6.
- _____(2002), *Perspectivas de la OECD sobre las tecnologías de la información 2002, Resumen*.
- Stiglitz,, Joseph(1999), "Public policy for a Knowledge Economy" <http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/jssp012799a.htm>.
- Terceiro, José y Gustavo Matías(2001), *Digitalismo*, Madrid: Grupo

- Santillana de Ediciones.
- U.S. Department of Commerce(1998), *The Emerging Digital Economy*, June.
- _____ (2000), *International Trade Administration, Export IT Latin America 2000*, June.
- Wolf, Charles Jr.(1998), *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*, Boston: MIT Press.
- World Bank(2002a), “2001 World Development Indicators”, April.
- _____ (2002b), *Global Economy Prospects 2003*, December.

통계자료

- Aberdeen Group, 2002. 3.
- ebusinessforum, 2000.
- eMarketer, 2001; 2002.
- Gartner Dataquest 2001.
- IMF, World Economic Outlook, Sep. 2002.
- Internet Software Consortium, 2003.
- ITU 2000; 2001.
- KRNIC 2000.
- Media Metrix 2000.
- Morgan Stanley 2000.
- Prince & Cooke 2000.
- Pyramid Research 2001.
- TeleGeography Research, 2001.
- WEF, GTR Report 2003.
- World Bank, Global Economic Prospects 2003, 2002. 12.

브라질의 신민주체제와 정치부패의 문제: 정치체제 접근

양동훈(경성대학교)*

- I. 서론
- II. 정치부패와 신민주체제
- III. 브라질 신민주체제와 정치부패, 반부패정책
- IV. 결론

I. 서론

부패문제에 대한 관심과 연구가 1999년부터 국내외적으로 활발히 이루어지고 있다. 1970년대에 비하여 더욱 다양한 시각의 많은 학자들이 부패의 원인과 반부패 또는 부패방지 정책 등에 대하여 이론적으로 또는 경험적으로 특정 사례연구나 소수 또는 다수 사례비교를 통하여 활발하게 연구하고 있다. 특히 민주화과정을 경험하고 있는 제삼세계 국가들의 부패문제에 대한 논의가 적지 않다. 그들 국가에서 부패가 상대적으로 광범위하게 만연되어 있고 국제적으로 부패인식도도 높기 때문이다. 선진 민주주의국가들과 달리 제삼세계 민주화국가에서는 부패스캔들(scandal)이 빈번하게 폭로되고 있고 부패사이클(cycle)은 반복되고 있으며 부패사슬(chain)은 광범위하게 확산되고 있기 때문인 것 같다. ‘부패폭발’이 일어나고 있다고 해도 과언이

* Dong-Hoon Yang(Kyungsung University), “The Problem of Political Corruption and the New Democratic Regime in Brazil: A View of Political Regime”.

아니다. 이러한 현상을 부패문제에 대한 기존의 접근방법과 이론들 - 문화적, 정치적, 경제적, 정치경제적, 법적, 윤리적-로 설명하기에는 충분하지 못한 것 같다.

한편 제삼세계 부패문제를 연구하고 있는 학자들 다수는 민주화와 관련하여 다양한 이유를 개별적으로 제시하면서 부패문제를 설명하고 있다. 그들에 의하면 삼세계 민주화국가의 부패문제는 법치(the rule of the law)의 실천적 취약성, 공(public)·사(private) 영역의 모호성, 정치제도화의 미완성, 신대중주의적 리더십의 출현, 정부의 개입적 규제정책 또는 정치자금의 증가 등과 같은 이유 때문에 야기되었다(Quah, 1999, 245; della Porta & Vannucci, 1999: 7-8, 95; Weyland, 1998: 114; Geddes and Neto, 1999: 31; Heywood, 1997: 14).

제삼세계 민주화국가의 ‘부패폭발’은 보다 근원적으로 ‘신민주체제’의 체제적 특성에서 초래된다고 볼 수 있을 것이다. 신민주체제는 민주화과정에서 필연적으로 나타나는 불안정한 정치적 질서이다. 신민주체제에서는 민주적 가치, 규범, 규칙이 공식적으로 정당화 합법화되고 부분적으로 실현되고 있으나 민주주의 정치제도화(political institutionalization)는 미흡하고 유동적이다. 반면에 권위주의적 타성과 관행, 제도적 잔재가 현실적으로 정치적 역할과 관계에 영향을 미치고 있다. 즉 신민주체제에서는 정치적 이상과 현실이 상충하고 모순적인 긴장관계에 놓여 있는 것이다. 이 정치체제적 특성이 정치부패의 스캔들, 사이클, 사슬, 즉 부패폭발의 근원적 ‘조건’이 되는 것이다. 브라질 사례연구를 통하여 신민주체제의 정치부패의 폭발문제를 비교적인 관점에서 경험적으로 분석한다. 브라질은 한국과 유사하게 민주화의 이행과정을 통하여 신민주체제를 경험하고 있는 제삼세계 국가이다. 민주화 이행과정에서 과거 군부권위주의체제와 달리 정치부패 스캔들이 보다 빈번하게 폭로되었고 부패사이클은 지속되었으며 부패사슬은 확산되었다. 특히 민주화과정에서 30여년만에 직선제로 선출된 대통령이 정치부패 관련 혐의 때문에 브라질 의회의 탄핵을 받았고 사임하였다. 브라질은 또한 국제사회의 부패인식도에서 한국과 비슷한 수준의 부패한 국가이다.¹⁾

본 연구에서 브라질 민주화과정의 정치부패 폭발의 문제를 비교 정치체제의 관점에 접근하여 경험적으로 재검토하고 그 문제가 브라질의 민주주의 공고화에 어떠한 함의를 갖고 있는가를 모색하여 본다. 이 연구를 위하여 정치부패와 신민주체제에 대한 개념적 논의가 우선적으로 필요하다.

II. 정치부패와 신민주체제

1. 민주화와 신민주체제

정치부패는 정치체계(political system) -정당, 정부, 국가를 포괄하는-를 구체적으로 규정하는 정치체제(political regime)의 가치(value), 규범(norm), 규칙(rule)을 정치엘리트가 이해관계에 따라서 의도적 또는 자의적으로 왜곡 해석하고 적용하는 행위이다.²⁾ 정치부패 행위는 결과적으로 정치체제의 질서를 변질시키고 정치체제의 기능 - 사회적 가치와 자원의 권위적 배분 -을 왜곡시킨다.³⁾

정치부패는 본질적으로 정치적인 문제로서 정치적 조건 또는 환경의 고려 또는 이해 없는 논의는 무의미하다. 특히 제삼세계 국가들에서 민주화과정은 정치부패의 특성, 구조, 방지에 직접적이고 결정

1) 국제투명성기구(TI)가 매년 조사 발표하는 부패인식지수(CPI)에 의하면 브라질은 2000년에는 최고 10점을 기준하여 3.9점으로 90개 국가들에서 45위, 2001년에는 4.0점으로 91개 국가들에서 46위, 2002에는 4.0점으로 102개 국가들에서 45위, 2003년에는 3.9점으로 133개 국가들에서 54위로 평가되었다. 한국은 2000년에 4.0으로 48위, 2001년에는 4.2로 42위, 2002년에는 4.5로 40위로 브라질에 비교하여 다소 향상되었으나 브라질과 같이 40위권의 부패국가로 인식되고 있다(<http://www.transparency.org/documents>). 그리고 2003년에는 4.3점으로 133개국 중에서 50위로 더욱 낮게 평가되었다(<http://www.transparency.org/cpi/2003/>).

2) 부패의 개념에 대하여 보다 구체적인 논의는 양동훈(2001; 2002)을 참조할 것.

3) 정치체계(political system)는 '국가'(the state)와 유사하지만 그 기능적인 측면을 강조하는 개념으로 볼 수 있고 정치체제(political regime)은 '정권'과 유사한 개념으로 이해할 수 있을 것이다. 정치체계와 정치체제에 대한 보다 자세한 개념적 논의는 이스톤(Easton, 1979: 21-33, 199-4)와 맥크리디스(Macridis, 1986: 2-21)를 참조할 것.

적인 영향을 미치는 첫 번째 정치적 조건이라고 할 수 있다. 민주화 과정은 정치체제적 관점에서 두 단계로 구분하여 개념화할 수 있다. 권위주의체제에서 준(準, quasi-)권위주의체제로의 이행(transition)과정과 신민주체제에서 민주주의체제로의 공고화(consolidation)과정이다. 이행과정은 권위주의체제가 정통성위기 때문에 약화, 붕괴되고 민주선거가 실현되고 민주정부의 수립이 준비되는 과정이다. 민주주의 공고화과정은 신민주정부 수립 이후에 민주주의 가치, 규범, 규칙이 정당화, 제도화, 일상화, 안정화되어서 민주주의체제가 정치적 활동의 유일한 지배적인 질서로서 실현되는 과정이다(Sechdler, 2001: 6; 양동훈, 1994).⁴⁾

정치체제의 관점에서 민주화과정의 민주주의체제와 권위주의체제는 정치체제의 이상형(ideal-type)으로 전제한다. 민주주의체제나 권위주의체제 자체가 개념적으로 “공고한”(solid) 또는 “공고화된”(consolidated) 의미를 내포하고 있는 대조적인 두 극단의 정치체제 유형으로 보는 것이다.⁵⁾ 그리고 두 유형 사이에 체제특성적 가치, 규범, 규칙의 존재 여부와 그 혼합의 비중에 따라서 각각 ‘준권위주의체제’(the quasi-authoritarian regime)와 ‘신민주체제’(the new democratic regime)로 구분한다.

신민주체제는 민주화과정에서 나타나는 정치적으로 혼합적인 질서이다. 권위주의와 민주주의 행태적 제도적 요소들이 모순적 유동적으로 복잡하게 혼합되어 있는 불안정한 체제이다. 이념적으로 민주적 지향성과 개혁성이 상대적으로 강하고 현실적으로 민주주의 가치, 규범, 규칙이 주요 정치제도와 정치과정에서 제한적으로 실행되고 있는 새로운 정치질서이다. 특히 정기적으로 실현되는 경쟁적 민

4) 민주주의체제의 가치는 민주주의가 지향하는 최고의 목적으로 자유, 정치적 평등, 인권 등이다. 민주주의 규범은 민주주의 가치의 실현이 요구하는 행태적 범주로서 공개성, 개방성, 상대성, 관용성, 타협성, 준법성 등을 의미한다. 민주주의 규칙은 민주적 질서의 요구하고 민주적 가치와 규범에 근거한 정치적 작동원리로서 주권재민, 국민토의, 대의제, 다수결, 법치 등을 포함한다.

5) 린즈와 스테판(Linz and Stepan, 1996: 3-15)은 특히 “공고화된 민주주의체제”(consolidated democracy)의 다섯 영역들 -시민사회, 정치사회, 법치, 국가기구, 경제사회- 각각의 작동원칙과 그 관계들을 논의하고 있다.

주선거 - 자유, 공명, 평등, 비밀선거 -에 의하여 정치지도자와 대표자들이 선출되고 정부가 구성되는 체제이다. 그러나 그 외의 대부분의 정치적 역할과 관계에서는 오히려 권위주의적 의식과 관행이 실질적으로 영향을 미치고 있는 반면에 민주주의 가치, 규범, 규칙- 특히 시민권과 관련하여 -은 매우 피상적 제한적으로 실현되고 있는 체제이다. 정치권력 행사에 있어서 법치, 견제와 균형, 정치적 책임성 등의 원칙들이 효과적으로 작동되고 있지 못하다.

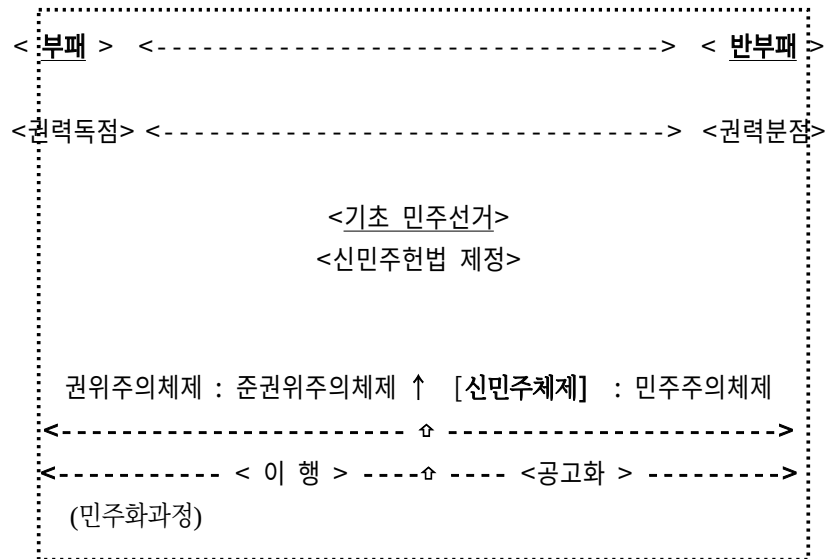
2. 신민주체제와 정치부패

신민주체제에서 정치엘리트는 정치적 경쟁을 통하여 자신의 정치적 입지와 영향력을 스스로 구축해야 한다. 권위주의체제에서는 정치권력을 독점하고 있는 개인이나 개인에게 정치적 충성과 지지를 대가로 정치적 위상과 특권을 유지할 수 있다. 그러나 민주화과정에서 정치권력의 다원화되고 정치적 경쟁은 심화되기 때문에 정치엘리트의 정치적 생존은 근본적으로 지지세력의 조직, 유지, 확대에 달려 있게 된다. 민주화과정에서 자신의 정치적 위상과 영향력을 계속하여 유지하려는 정치엘리트는 결과적으로 정치적 조직화와 동원화에 필요한 정치적 비용문제에 민감하게 된다. 정치엘리트는 신민주체제의 규범적 제도적 모호성과 이중성의 조건에서 자신들에게 배분된 정치적 역할이나 영향력을 최대한 이용하여 정치적 가치와 자원의 동원에 집착하였다. 그들은 의도적으로 정부예산을 불법적으로 전용하거나 기업에 정책적 특혜를 제공하고 불법적인 정치자금을 모았다. 정치엘리트는 결과적으로 기업경영자, 행정관료와 삼각관계의 부패구조를 형성하였다.⁶⁾

6) 정치엘리트는 사회의 정치적 조직- 정치체제 -에서 다른 구성원들보다도 권력과 권위를 상대적으로 더 많이 소유하고서 사회적 가치와 자원의 배분과정에서 중심적 지도적 권위적 역할과 관계를 수행하는 소수 집단이다. 그들이 자신과 소수 지지자들의 이해관계에 따라서 주도적으로 부패구조를 형성하고 정치지도력을 발휘한다면 사회적 가치와 자원의 배분과정은 그들에게 유리하게 왜곡되고 반면에 사회 구성원들 다수는 상대적으로 불리한 입장에서 소외되게 된다. 이는 결과적으로 사회적 갈등을 야기하여 정치체제와 사회의 질서와 안정을 위협한다.

그러나 신민주체제에서 시민권의 정치적 자유와 권리를 전제로 정치적 참여와 경쟁의 기회가 어느 정도 제도적으로 실현되고 있다. 따라서 정치엘리트의 부패행위는 공개적으로 쟁점화될 수 있고 다양한 사회적 집단과 세력에 의하여 감시의 문제가 될 수 있다. 결과적으로 정치부패가

<그림 1> 민주화과정의 신민주체제와 정치부패⁷⁾



노출될 가능성도 상대적으로 커진다. 그러나 신민주정부의 규범적 제도적 대응책 - 부패행위의 예방, 감시, 통제를 위한 -은 일반적으로 미흡하고 또한 그 실천적 의지도 미약하거나 모호하다. 결과적으로

7) 신민주헌법의 수립과 그에 근거한 “민주 기초선거”(democratic founding elections)는 준권위주의 체제와 신민주체제를 구분하고 포괄적으로는 민주화과정에서 이행과정과 공고화과정을 현실적으로 구분하는 시점이 된다. 신민주헌법은 과거의 민주헌법을 그대로 회복하거나 부활하여 개정할 수도 있고 또는 국민들의 합의에 따라서 새로이 제정할 수도 있다. 신민주헌법에 근거한 기초 민주선거는 시민의 정치적 권리와 자유, 의무가 법제도적으로 보장된 조건에서 실현되는 자유, 평등, 공평, 비밀선거를 의미한다(Dahl, 1971: 3).

신민주체제에서는 부패사슬은 광범위하게 확산되고 부패스캔들은 빈번하게 언론에 보도된다. 신민주정부는 여론의 압력에 따라서 관련 부패혐의자들을 조사하고 경우에 따라서 처벌하기도 한다. 그러나 추후에는 정치적 법적 관용을 통하여 그들은 구제한다. 이러한 정치부패의 사이클(cycle)이 반복되는 동안 민주화과정에서 신민주정부와 함께 새로운 정치를 기대하였던 시민들에게 정치적 불신과 냉소주의가 확산된다. 이러한 상황에서 민주주의체제 공고화과정은 지체 또는 퇴행될 가능성이 커진다.

III. 브라질의 신민주체제와 정치부패, 반부패정책

1. 브라질의 정치부패와 신민주체제

브라질공화국의 출현(1889)부터 정치엘리트는 고객주의(Clientilism: Patron-Client Politics)를 통하여 브라질 국민을 정치적으로 통제하여 왔다. 그들은 고객주의를 통하여 정치적 지지기반을 유지함으로써 자신들의 정치적 위상과 영향력을 확보하였다. 특히 선거에서 특정 지역의 보스(boss)는 관할 지역의 주민이 특정 주지사에게 집단적으로 투표하도록 긴밀한 상호관계를 유지하였고 연방대통령은 그 주지사의 지지기반에 의존하여 정치적 리더십을 정당화하였다. 역사적으로 브라질의 구공화국(the Old Republic)에서 지역의 보스인 “코로네우”(coronel)는 체제적으로 묵인되고 있는 부패행위보다도 관할지역에서의 정치적 패배를 가장 치욕적 또는 모욕적인 불명예 또는 수치로 믿었다. 그의 의무는 우선적으로 지지자들을 보호하고 지원하는 것이었고 또 한편으로는 적의 지지자들을 괴롭히는 것이었다. 따라서 그는 부패행위와 폭력의 위협을 통하여 그러한 의무를 적극적으로 수행하였으며 자신의 정치적 위상과 영향력을 지속적으로 유지하고 주지사나 연방대통령의 정치적 보호와 특혜를 기대하였다(Fynn, 1978: 38-39).⁸⁾

그러한 행태는 시대와 세대, 정치제제가 변하여도 정치적 유산으로 남아있다. 브라질 역사에서 고객주의는 지속적으로 정치적 관행이 되었고 정치엘리트와 정부에 대하여 브라질 국민의 지지와 정통성을 확보하는 주요 수단이기도 하였다(Marinz, 1996). 그러나 브라질 정치에서 고객주의는 정치부패의 근원적 조건이 되어 왔다. 고객주의 정치를 유지하기 위하여 정치엘리트는 일반적으로 공(公)·사(私)를 명확하게 구분하지 않고서 자신들에게 부여된 공적 역할이나 직책의 책임과 권한을 자신의 지지자들을 지원하기 위하여 자의적으로 또는 불법적으로 행사하였다. 이러한 “호혜정치”(The politics of favor)는 군부권위주의체제에서도 대규모의 정치부패를 초래하였다(Fleischer, 2002: 5). 민간인의 부패정치를 증오하고 척결하겠다는 명분으로 집권한 브라질 군부도 전통적인 고객주의와 부패의 굴레에서 벗어나지 못하였다.

브라질 민주화과정에서 정치부패는 더욱 확산 확대되었고 부패스캔들은 언론에 빈번하게 폭로되었다. 신민주헌법의 제정을 통하여 시민권을 법제도적으로 회복한 브라질 국민은 더 이상 정치엘리트의 부패행위를 묵인하지 않았다. 브라질 신민주정부 -특히 의회-는 여론의 압력에 따라서 반복적으로 정치인들의 부패행위를 조사하고 제재하였다. 그러나 정치부패 조사는 소극적이었고 법적 제제는 미온적이었기 때문에 신민주정부의 교체에도 불구하고 부패사이클은 지속되었다. 브라질은 <그림 1>과 같이 군부지배 권위주의체제(1964-1978), 준권위주의체제(1979- 1988), 그리고 신민주체제(1988-2003)의 민주화과정을 경험하고 있다.

브라질에서 군부지배 권위주의체제는 군부가 1964년 쿠데타로 집권한 시기부터 “제5 제도법령”(Institutional Act No. 5)이 공식적으로 폐지되었던 1978년말까지 존재하였다고 볼 수 있다. 정부의 시각에서 보면 군부출신 대통령들 - 브랑꾸(Humberto Castelo Branco), 코스타에 실바(Artur da Costa e Silva), 메디시(Emílio Garrastazú Médici), 게이젤(Ernesto Geisel) -의 통치기간이다. 준권위주의체제는 1978년말

8) 이러한 정치적 역할과 관계를 "Coronelismo"라고 한다.

제5 제도법이 공식적으로 폐지되고 정치자유화가 실현되었을 때부터 1988년 9월 제헌의회가 브라질 신민주헌법을 제정 공포하기 전까지 존재하였다. 정부의 차원에서 보면 휘게이레도(Jão Baptista de Oliveira Figueiredo)와 사르네이(José Sarney Costa) 정부(1985, 4 - 1990, 3)가 존재한 기간이다. 휘게이레도 정부는 군사정부이었고 사르네이 정부는 민간정부였으나 두 정부는 기본적으로 “준권위주의” 체제에 근거하였던 정부들이었다고 할 수 있다.⁹⁾

신민주체제는 브라질 제헌의회가 신민주헌법을 제정 공포한 1988년 9월부터 현재까지 존재하는 정치질서로 볼 수 있다. 정부의 관점에서 보면 콜로르(Fernando Collor de Mello), 프랑꾸(Itamar Franco), 까르도수(Fernando Henrique Cardoso) 정부의 시기에 존재하는 정치적 질서이다. 신민주헌법에서 다양한 정치세력들이 타협적으로 브라질 정부의 권한을 제한하는 한편 브라질 시민의 기본권과 정치적 권리와 자유를 보호하고 특히 노동권을 확대 보장하였다. 무엇보다도 시민권과 정치적 자유와 권리가 법제도적으로 보장된 조건에서 국민이 경쟁적 민주선거- 자유, 공명, 일반, 비밀선거 -를 통하여 정기적으로 정부 지도자와 의회 의원들을 직접 선출하고 그들의 정치적 리더십을 일정 기간 인정하는 체제이다. 반면에 신민주헌법과 선거법은 오히려 “극단적 다당제”(extreme multi-partism)와 정당의 기강 약화를 초래하도록 제정 또는 개정되었고 낙후지역의 의회대표권은 강화시켰다. 이는 신민주정부가 의회에서 안정적인 집권연합을 구성하기 위해서는 부패행위의 동기와 기회가 될 수 있는 “보조금지원 정

9) 사르네이(Sarney) 정부를 “신민주체제”가 아닌 “준권위주의체제”의 정부라고 보는 주요 근거: (1) 사르네이 정부에서 군부는 직접적인 통치권 행사를 제외하고는 군부체제에서와 거의 동일한 군부의 역할과 영향력을 계속하여 유지하고 있었다. 사르네이 정부에서 삼군의 지도자들이 계속하여 각각 각료로서 참여하였고 그외 국가정보부장, 군무장관들도 현역 장성이었기 때문에 27명 각료 중에서 5명이 현역 고위 장성들이었다. 그들의 재임기간은 민간출신 각료들보다 상대적으로 길었으며 그들은 빈번히 사르네이 대통령에게 직접 의견을 개진하기도 하고 비군사적 정책결정에도 직접 관여하였다; (2) 개입적인 군부의 요구로 사르네이 대통령은 현역 장교들이 정부를 비판할 수 있는 권리를 인정하였을 뿐만 아니라 퇴역 장교들도 정치에 대하여 공개적으로 논의할 수 있도록 허용하였다. 이는 군부의 간접적인 정치개입을 의미하는 것이다(양동훈, 1996: 179-186).

치”(pork-barrel politics)를 실행해야 한다는 것이다. 또한 텔레비전 선거운동의 허용은 대규모 선거자금의 동원을 촉진시켰다(Geddes/Neto 1999, 28). 신민주정부는 의회에서 집권연합 세력이 소수이거나 불안정할 경우에는 “포고령 정치”(decree politics) -신민주정부 대통령의 비상법령선포권(Medidas Provisórias)을 통한 정부정책의 입법과 집행에 의존할 수밖에 없었다. 결과적으로 그러한 신민주체제의 특성은 정치부패의 동기와 기회를 강화 확대하였든 반면에 반부패에 대한 신민주정부의 정책적 의지와 실천을 무력화시켰다.

2. 브라질 신민주정부의 정치부패와 반부패정책

1) 꼴로르 정부(1990년 3월 - 1992년 9월)

브라질의 민주화과정에서 꼴로르 정부가 실질적으로 최초의 신민주정부라고 할 수 있다. 신민주헌법(1988)에 의하여 1960년 파드로스(Jânio Quadros)대통령 이후 30여년만에 직접선거와 결선투표로 1989년 선출된 첫 번째 대통령이었다. 대통령선거과정에서 상대적으로 늦게 부상한 39세의 꼴로르는 사르네이정부와 기성 정치인들의 무능과 특권, 부패를 비난하고 정치개혁을 약속하여 1차 투표에서 유권자 30.5%, 결선투표에서는 53.0%의 지지를 획득하여 브라질 노동당 후보 “룰라”(Luis Inácio ‘Lula’ da Silva)에게 승리하였다(Coggins and Lewis, 1992: 57). 꼴로르는 대통령선거에 출마하기 위하여 스스로 국가개혁당(PRN)을 새로이 급조하였고 1989년 총선에서 연방의회에 소속의원 20명을 진출시켰다. 이는 의회 전체의석의 4.2%만을 차지하는 매우 미미한 소수 집권당의 존재였다. 2차 대통령 결선투표에서 국가개혁당과 함께 선거연합에 참여한 정당들의 의석을 합하여도 과반수에 못 미치는 39.6%에 불과하였다.

이 상황에서 꼴로르는 정치적 타협 또는 협상보다 대통령 비상법령선포권의 적극적인 행사를 통하여 반인플레이션 경제안정화, 공기업 사유화 정책 등을 실행하였다. 꼴로르는 집권 직후 60일 동안 37개 대통령 비상법령선포권을 행사하였다. 대통령 비상법령들은 선포 후

30일내에 의회가 논의하지 않을 경우 법적 효력이 자동적으로 정지되었다. 그러나 꼴로르는 법적인 논란에도 불구하고 이미 선포한 비상법령의 효력을 연장하기 위하여 유사한 법령을 재선포하기도 하였다.¹⁰⁾ 그는 1990년에는 100개 이상의 비상법령을 선포하였다. 이에 대하여 하원은 1991년초에 대통령의 비상법령권을 제한하는 결의안을 압도적으로 - 415 대 13 - 지지함으로써 꼴로르의 독단적인 권력 행사에 대하여 반대와 견제를 표면화하였다(Mainwaring, 1997: 95-96; Power, 1994: 9-10). 결과적으로 1991년에는 대통령의 비상법령이 8개에 불과할 정도로 꼴로르의 정치적 정책적 리더십은 크게 약화되었다.

한편 꼴로르 측근들의 부패와 오직 혐의가 공개되기 시작하였고 결국에는 꼴로르 자신과 그의 최측근 파리아스(Paulo César Farias)도 정치자금과 관련하여 혐의를 받기 시작하였다. 그들의 불법적 정치자금 모금 활동은 사업적 경쟁자인 꼴로르의 친동생, 페드루 꼴로르(Pedro Collor de Mello)에 의하여 언론에 폭로되었다(RB, 1992-05: 6).¹¹⁾ 꼴로르는 1988년 대통령선거를 준비하기 위하여 필요한 정치자금을 확보하기 위하여 그가 주지사를 역임하였던 알라과스주 설탕업자들에게 주판매세를 면제해 주는 대신에 일정한 비율의 정치헌금을 요구하였다. 또한 대통령선거 경쟁과정에서 선두 후보자의 위상을 이용하여 상파울루(São Paulo)를 비롯한 브라질 남부지역의 대기업들을 방문하여 정치헌금 기부 의사를 타진하기도 하였다. 뿐만 아니라 대통령에 당선된 후에는 2차적으로 정부의 공공사업에 참여할 브라질 또는 외국 기업들을 방문하여 정치헌금을 요구하기도 하였다(Fleischer, 1997: 5). 이러한 정치자금 모금활동은 꼴로르의 최측근 선거자금 관리인 파리아스가 주도하였다. 파리아스는 상파울루에 위장 기업을 설립하고 기업들에게 정부의 특혜와 관련하여 과거 -10%에

10) 1990년 5월 의회가 반대를 결의한 비상법령 185호 - 임금인상금지안 -과 거의 동일한 비상법령 190호를 선포하였다. 대법원을 그러한 비상법령 선포를 위헌으로 판결하기도 하였다.

11) RB는 Latin American Regional Reports: Brazil Report를 말함. (RB, 1992-05)는 1992년 제5호의 약자. 이후 같은 방식으로 표기하겠음.

서 15%- 보다 훨씬 높은 40% 배당을 정치헌금으로 요구하였다. 이러한 불법적이고 조직적인 정치자금의 모금을 위하여 꼴로르 대통령은 취임 직후에 내각과 공기업에서 정책결정을 하는 주요 직책에 그의 공모자들을 임명하였고 각 정부부처와 연방기구의 내부 감사기관들을 폐지하기도 하였다.¹²⁾

부패혐의와 함께 초인플레이, 빈곤, 외채, 경기침체 등 사회 경제적인 문제들 때문에 꼴로르 대통령은 점차 고립되었다.¹³⁾ 브라질 의회는 꼴로르 대통령의 부패혐의를 조사하기 위하여 1992년 6월에 특별조사위원회(CPI)를 구성하였다. 조사위원회는 헌법에 보장된 권한을 행사하여 관련 증인들을 소환하였고 관련 혐의자들의 은행계좌와 전화요금 청구서를 조사하였다. 결국 조사위원회는 꼴로르의 부패 관련 혐의를 확인하고 탄핵할 것을 결정하고 하원의 전체 회의에 대통령 탄핵안을 상정하였다. 하원에서 탄핵안에 대한 투표는 호명(roll-call)방식으로 이루어졌고 텔레비전으로 전국에 중계되었다. 하원은 1992년 9월 441 대 36으로 대통령직 수행을 정지시키고 상원에서 탄핵 재판을 진행하기로 결의하였다. 결과적으로 꼴로르는 6개월 동안 대통령 직무를 수행할 수 없게 되었고 상원의 탄핵재판이 시작되기 직전에 사임하였다. 그러나 상원은 재판을 진행하여 12월 30일 꼴로르의 탄핵을 결의하였을 뿐 아니라 8년동안 정치활동을 금지시켰다. 상원의원 총 81명 중에서 76명이 탄핵을 동의하였다(RB, 1992-08: 6; RB, 1993-01: 3). 브라질 대법원(STF)은 1993년 12월 상원의 결정에 대한 합법성을 인정하였다.

그러나 꼴로르와 그의 측근들은 법적인 제제는 거의 받지 않았다. 1994년 12월 브라질 대법원은 여론의 반대에도 불구하고 최종적으로 증거 불충분의 이유로 -판사들의 5대 3의 결정으로- 꼴로르의 부패 혐의에 대하여 무혐의로 판결하였다. 파이라스와 다른 관련 부패혐

12) 꼴로르의 부패행위는 그가 브라질 정치문화의 산물임을 보여주는 것이다(Skidmore, 1999: 2).

13) 꼴로르의 취임 100일이 지나면서 지지율 71%에서 36%로 떨어졌다(RB, 1992-01: 6). 여론조사에 의하면 꼴로르 지지율이 1990년 3월에 71%, 1990년 6월에 36%, 1991년 3월에 23%, 1992년 2월에 15%로 하락하였다(Mainwaring, 1997: 15).

의자들도 마찬가지로 무혐의 판결을 받았다. 다만 파이라스는 부패 혐의가 아닌 문서위조죄 -은행계좌 비실명 개설-로 7년형과 25천불의 벌금형을 받았을 뿐이다(RB, 1995-01: 6-7).

2) 프랑꾸 정부(1992년 10월 - 1994년 12월)

부통령 프랑꾸가 사임한 폴로르 대통령을 계승하여 잔여임기 2년 동안 대통령직을 수행하였다. 61세 2선의 미나스 제라이스(Minas Gerais)주 출신 상원의원 프랑꾸는 어느 정파와도 긴밀한 관계를 갖고 있지 않은 중립적인 정치인이었다. 그의 정부는 지도력 부재, 이념적 갈등, 부패혐의 등 때문에 일년에 20여회 개각을 해야만 했을 정도로 분열되고 안정되지 못하였다. 그러한 조건과 경제위기의 상황에서 프랑꾸 대통령은 주도적으로 의회와 정부정책을 타협하고 합의를 도출할 수가 없었다. 따라서 프랑꾸도 전임자와 같이 대통령 비상법령선포권에 의존하였다. 1994년 2월 1일까지 한달에 평균 7.2개의 비상법령을 선포하였다. 이는 거의 4일마다 비상법령을 선포한 것이 된다. 이는 폴로르의 경우를 훨씬 능가하는 것이었다.¹⁴⁾

한편 정부예산의 배분과 집행과 관련된 대규모의 부패스캔들은 프랑꾸 정부를 더욱 무력화시켰다.¹⁵⁾ 부패혐의로 검찰의 조사받고 있던 알베스(João Alves)는 1988년부터 공공부문 사업과 서비스 분야에서 연방정부의 예산배정 과정에서 대규모의 음모와 사기행위가 있었다고 폭로하였다.¹⁶⁾ 알베스는 폴로르 정부의 연방예산국장과 의회 예산위원회의 사무국장을 역임한 예산전문 관료였다. 브라질 의회의 특별조사위원회는 1993년 의회예산합동위원회 소속의 의원들과 관련 행정부처 -특히 교통부와 사회복지부-의 고위 관료들, 그리고 기업연합체를 구성한 주요 건설회사들이 연루되었음을 밝혀냈다. 그들

14) 대통령 재임동안 선포한 비상법령: 프랑꾸 505; 폴로르 160; 사르네이 147개(Mainwaring, 1997: 63).

15) 일명 "Budgetgate" 라고도 한다.

16) 직업별 신뢰도에 대한 여론조사에 의하면 정치인, 7%; 관료, 23%; 군인, 24%; 소방관, 56%로 나타났다(RB, 1994-04: 2). 프랑꾸의 인기도 1993년말에는 36.1%에서 14.5%로 하락하였다(RB, 1993-01: 5; RB, 1993-09: 4).

은 불법적인 협력관계를 통하여 공공사업의 정책수립과 예산배정, 그리고 계약자 선정과 예산집행 과정을 독점적으로 통제하고 왜곡시켰다. 조사위원회는 공식적으로 3개월 동안 43명의 정치인들을 조사하였고 위원회는 결론적으로 의회에서 18명의 관련 의원들을 퇴출시키고 다른 14명에 대하여는 의회와 검찰이 보강 조사를 하도록 권고하였다. 나머지 11명에 대하여는 무혐의로 결론을 내렸다. 그 결과 의원직 사퇴를 권고 받은 18명 중에서 4명은 스스로 사임하였고 7명은 퇴출되었다. 그러나 14명에 대한 추가 조사는 이루어지지 않았으며 상원은 관련 의원의 조사나 퇴출에 반대하였다. 이 상황에서 프랑꾸 정부도 콜로르 대통령이 폐지하였던 연방정부의 내부 감사국(SFCI)을 부활시키는 한편 정부특별조사위원회(CEI)를 구성하여 예산관련 부패혐의를 받고 있는 행정부처나 관료들을 조사하기도 하였으나 실질적인 성과없이 까르도수 대통령에 의하여 해체되었다.

3) 까르도수 정부(1995년 1월 - 2002년 12월)

브라질 민주사회당(PSDB) 후보 까르도수는 1994년 10월 브라질 대통령선거 1차 투표에서 유효투표의 54.3%를 획득하여 결선투표 없이 당선되었다. 그에 대한 지지율은 가장 강력한 경쟁후보로서 27%의 지지를 얻은 노동당(PT) 후보, 룰라의 2배 이상이었다. 이 결과는 무엇보다도 까르도수가 프랑꾸 정부의 재정장관으로 레알경제계획(Real Plan)을 주도하여 브라질의 고질적인 인플레이를 비롯한 경제적 불안정을 어느 정도 해소하는 데 성공하였기 때문이었다. 특히 경제적 안정과 발전, 그리고 사회경제적 불평등 완화를 기대하는 브라질 시민들 다수의 선택이었다. 그는 재임 4년 동안 그러한 기대를 저버리지 않았고 브라질 국민은 헌법개정과 재선으로 보답하였다. 까르도수는 1998년 대통령선거에서도 1994년과 거의 유사하게 1차 투표에서 53.1%의 지지를 받아서 결선투표 없이 재선되었다.

까르도수 소속의 브라질 민주사회당과 그 연합 정당인 자유전선당(PFL)은 1994년 브라질 의회선거에서 하원 총 517석중에서 175석, 상원 총 81석중에서 33석을 차지하였다. 브라질 사회민주당은 까르도

수 정부와 의회에서 자유전선당(PFL) 이외에 브라질 민주운동당(PMDB), 브라질 노동당(PTB) 등과 집권 정당연합을 형성하였다. 그들은 하원에서 56%, 상원에서는 69% 이상의 의석을 차지하는 다수 세력이 되었다(Derbyshire and Derbyshire, 1996: 568; Mainwring, 1997: 78). 1998년 의회선거에서는 까르도수의 브라질 민주사회당은 하원 99석, 상원 16석을 획득하였고 결과적으로 집권 연합 정당들은 하원에서 총 378석, 상원에서는 총 62석을 차지하여 절대적인 다수 세력으로 군림하였다(Regional Surveys of the World, 2001: 177). 까르도수 대통령은 재임 8년 동안 의회의 세력분포와 정책적 배려에 따라서 집권 연합정당들의 지도자들에게 내각을 배분하고 조정과 타협을 통하여 대통령의 권한을 행사하려고 노력하였다. 그는 1995년 집권하자 집권연합 정당지도자들과 정치적 전략을 협의하기 위하여 정치위원회(Political Council)를 조직하였고 내각의 정책들을 조정하기 위하여 정부위원회(Government Council)를 구성하였다.

그러나 까르도수 대통령은 의회와의 관계에서는 독선적으로 리더십을 행사하였다. 경제부문을 포함하는 개혁정책을 추진하는 과정에서 전임 대통령들보다도 비상법령 선포권을 더욱 적극적으로 빈번하게 행사하였다. 폴로르와 프랑꾸는 과거 5년동안 비상법령권을 803회 발동한 반면에 까르도수는 재임 5년 동안, 1995년에서 1999년까지 무려 3,223회나 사용하였다(EIU Country Report: Brazil, 2000: 1Q/16). 이러한 상황에서 의회, 특히 상원은 까르도수 대통령을 견제하기 위하여 대통령 비상법령의 효력을 60일로 제한하고 재선포를 방지하는 법률 개정안을 2000년 12월 의결하였으나 2001년 9월에는 다소 완화하여 1회에 한하여 재선포할 수 있도록 허용하였다. 결과적으로 대통령 선포 비상법령은 최고 120일까지 법적 효력을 갖게 되었다.

한편 집권연합 정당들은 정부내에서 정치적 대표권과 정책적 영향력을 확보하기 위하여 상호 치열하게 경쟁하고 견제하였고 경우에 따라서는 분열하여 집권연합에서 탈퇴하기도 하였다. 그러한 상황에서 정당지도자들이 서로 부패행위에 연루되었다고 공개적으로 폭로

하기도 하였다. 특히 집권 정당연합에 참여하고 있는 상원 지도자들의 정쟁과정에서 폭로된 지역개발기금의 유용사건은 정치권에 광범위한 충격을 주었다. 아마존지역개발기구(SUDAM)와 북동지역개발기구(SUDENE)가 관리하고 있는 공적 개발기금에서 약 20억 레알(Real)이 불법적으로 유용되었으며 몇몇 상, 하의원, 주지사, 장관, 기업인들이 관련되어 있다는 사실이 공개되었다. 특히 파라(Para) 주의 지사를 역임한 상원의장, 브라질 민주운동당의 박스바우(Jader Barbalho)는 지난 10여년 동안 상당한 금액- 17억 달러 이상 -의 공적 자금 유용에 관여했다고 고발되었다. 그는 결국 상원 의장직을 사임하였다. 또한 주지사 사르네이(Roseana Sarney)도 아마존개발기금에서 약 4천 4백만 레알을 유용하였다는 혐의를 받고서 대통령 출마를 포기하였다. 그녀의 자유전선당은 여당연합에서 탈퇴하였다.

그 외에도 정부가 개입되었다고 알려진 부패스캔들은 까르도수 정부의 신뢰도를 더욱 약화시켰다. 아마존지역 전자감시체계(SIVAM)의 도입을 위한 브라질정부와 미국회사(Raytheon)의 계약에 대통령의 의장실장이 부당하게 개입하였다는 사실이 폭로되었고 그에 책임을 지고 공군장관과 대통령 보좌관이 사임하였다. 또한 환경부와 기획부의 장관들을 포함하여 여당연합 소속의 일부 정치인들이 1989년 총선에서 이미 파산한 경제은행(Banco Econômico)에서 선거자금을 수수하였다는 사실이 폭로되기도 하였다. 또한 브라질 법원에서도 족벌주의, 행정기금 오용, 형량과 석방명령서 판매, 범죄조직 개입 등의 부패행위가 만연하였다. 특히 까르도수 정부와 긴밀한 관계에 있는 정치인과 관료들이 성-빠울루 노동법원의 건설을 위하여 과다하게 계상된 예산을 전용한 사실이 2000년 9월 밝혀졌다(Fleischer, 2002: 11). 관련 상원의원 에스테버우(Luiz Estevão)는 상원으로부터 최초로 축출되었고 또한 관련 판사에게는 체포영장이 발부되었다. 뿐만 아니라 까르도수 대통령의 전임 비서실장과 예산부장관 등 측근이 연루되었다는 주장도 공공연히 제기되었다.

까르도수 대통령은 재임동안 개인적으로 부패혐의를 받은 적은 없지만 정치부패에 대하여 다소 모호한 태도를 보였다. 취임 직후

1995년 전임자 프랑꾸가 고위 관료들의 예산관련 부패혐의를 조사하기 위하여 설립한 정부특별조사위원회를 폐지하고 그 조사업무를 법무부와 재정부에 이관하여 계속 실행하도록 하였으나 그 후에 더 이상 어떠한 조치나 조사도 이루어지지 않았다(Fleischer, 2002: 28). 또한 사회복지부와 지역개발부를 폐지하기도 하였다. 정치인들이 특혜와 불법적 정치자금을 확보하기 위하여 두 부처에 대하여 치열하게 로비(lobby)를 하였기 때문이다. 한편 야당의원들과 일부 여당연합 소속 의원들이 21개 주요 부패사건의 조사를 목적으로 의회의 특별합동조사위원회를 구성하려고 2001년 의원들에게 청원서에 서명할 것을 촉구하였다. 그러나 까르도수 대통령과 장관들, 그리고 의회 여당지도자들은 그러한 시도를 좌절시키려고 적극적으로 노력하였다. 그들은 의원들이 청원서에 서명하지 않도록 상당한 금액의 지원금(side-payments)을 약속하였다. 까르도수 대통령은 2000년 의회가 특별조사위원회를 구성하여 정부의 재정문제와 법원의 부패문제를 조사하려는 시점에서 공직 윤리강령(The Code of Public Ethics)을 행정명령으로 공포하였다. 이는 만약에 의회가 공직자의 윤리문제를 제기하고 윤리법을 제정할 경우에는 법적으로 유효한 조사와 처벌이 보다 강력하게 이루어질 가능성이 있기 때문이었다(Fleischer, 2002: 27). 까르도수는 정치부패 문제로 집권연합이 분열하고 무력화될 것을 우려한 듯하다. 공직 윤리강령에 의하면 고위 관료는 공직윤리위원회에 재산과 소득세 환급액을 보고해야 하며 일정액 이상의 선물과 사례금은 받지 말아야 하고 또한 공직 사퇴한 후에 6개월 동안 공직과 유사한 분야에 취업을 할 수 없다.

IV. 결론

브라질의 신민주체제에서 신민주정부의 교체에도 불구하고 정치부패의 스캔들은 지속적으로 폭로되었고 정치부패의 사슬은 광범위하게 확산되었고 정치부패의 사이클은 지속되었다. 이는 신민주체제

의 이중적 모순적 특성에 기인한다. 첫째 언론자유를 포함하는 인권과 시민권을 전제로 정치적 참여와 경쟁의 기회가 어느 정도 제도적으로 보장되었고 시민의 영향력도 상대적으로 제고되었다. 결과적으로 정치엘리트의 부패행위는 더 이상 목인의 문제가 아니라 감시, 폭로, 처벌의 대상이 되었다. 따라서 정치부패가 노출과 처벌될 가능성이 상대적으로 커졌기 때문에 부패스캔들이 빈번하게 야기되었다. 그렇다고 신민주체제에서 정치부패 행위 자체가 권위주의체제와 비교하여 증가하였다고 결론짓기는 어렵다. 오히려 과거의 권위주의체제에서 관행적으로 목인 무시되어 왔던 정치부패 행위가 민주화의 영향으로 보다 빈번하게 가시적으로 공개되었다고 볼 수도 있을 것이다.¹⁷⁾

둘째 정치권력이 제도적으로 정부의 주요 기관들 사이에서 어느 정도 분산 다원화되어서 더 많은 정치엘리트들이 정부정책 결정과 집행 과정에 직접 참여하고 영향력을 행사할 역할과 기회가 상대적으로 증가하였다. 그러나 권위주의적 제도와 관행이 잔재하고 있고 법치(法治)와 정치적 책임성의 실천을 위한 규범적 제도적 조건이 미흡하였다. 셋째 정치엘리트는 지지세력의 경쟁적 조직화와 동원화를 통하여 정치적 생존을 스스로 도모해야 하였기 때문에 그들은 정치적 가치와 자원의 동원에 민감하게 되었고 또한 집착하였다. 그들은 불법적 정치자금을 감시하고 금지하는 반부패정책에 소극적인 태도를 보여주었을 뿐만 아니라 정치부패 관련 동료 정치인들의 정치적 법적 제재에 미온적이었다.

브라질의 정치부패의 빈번한 스캔들, 광범위한 사슬, 반복적인 사이클은 결과적으로 신민주정부가 시급히 추진해야 될 구조적 또한 헌법적 개혁정책을 지체시켰다(Geddes and Neto, 1999: 45).¹⁸⁾ 정치부

17) 그러한 의미에서 신민주체제의 정치부패 스캔들은 역설적으로 “정치적 성숙화”의 현상이라고 볼 수도 있을 것이다(Rose-Ackerman, 1999: 225). 그러나 정치부패 스캔들의 빈도수가 증가하면 정치적 불안정과 불신이 확산 심화될 가능성이 크다. 결과적으로 신민주체제의 정치적 정통성이 약화되고 “권위주의적 퇴행”(authoritarian regression)이 야기될 가능성도 있다.

18) 까르도수 대통령은 그러한 결과를 가장 두려워하였던 것 같다. 그는 브라질 의회의 부패조사를 적극적으로 반대하고 저지하였다.

패는 신민주정부의 제한된 정책적 관심과 자원을 소모시켰고 중도우파 집권연합을 분열시키거나 그 지지기반을 약화시켜서 의회에서 신민주정부의 개혁정책이 표류하였다. 결과적으로 신민주정부와 정치과정 전반에 대하여 브라질 국민의 신뢰도가 낮아졌다(corruption-report, 2002: 103).¹⁹⁾

결론적으로 신민주체제에서는 현실적으로 권위주의의 정치적 관행과 제도적 잔재가 존속하고 있고 민주적 규범화와 제도화가 미흡하고 유동적이기 때문에 정치부패에 대한 감시, 처벌, 예방에 있어서 정치적 정책적 일관성과 효율성이 상대적으로 미흡하다. 신민주체제가 정치부패를 보다 효과적으로 방지하기 위하여 규범적으로 법치와 정치적 책임의 원칙이 우선적으로 전제되어야 하고 현실적으로 엄격하게 실천되어야 한다. 그러한 조건에서 정당제와 선거제가 시민의 정치적 자유와 권리를 가능한 제한하지 않는 조건에서, 그리고 정치비용을 최대한 축소하고 지원할 수 있는 방향으로 개혁되고 실현되어야 할 것이다. 이러한 조건에서만 부패방지 관련법, 제도, 강령 등이 효과적으로 실행될 수 있을 것이다.

Abstract

Political corruption -its scandals, cycles, and chains- is, among others, closely related to a fragile and contradictory nature of the new democratic regime which has emerged in the democratizing process in Brazil and the other Third World countries, particularly at the stage of higher modernization. In the new democratic regime, most democratic values, norms and rules have been formally asserted and justified in the political discourse. Furthermore, some key principles of democracy have been actually materialized, even though they do not firmly take root: the frequent regularity of electoral competition, the dispersion of policy-

19) <http://corruptionreport.org> 2002, p. 103.

making power between major governmental institutions, and the expansion of citizenship including political rights and freedoms of speech and press which can oversee and check the political society to some extent. In the new democratic regime, however, some authoritarian attitudes and practices, such as clientilism or political leadership's arbitrary collection and distribution of political funds without being caught and punished, have still affected most political roles and relations in the reality. This is mainly because the rule of law is much less effective in term of political norms and intentions. It is also because the principles of political accountability do not work properly inside the government, between its major agencies.

Key Words: Political Corruption, Democratization, The New Democratic Regime, Democratic Consolidation, Brazil / 정치부패, 민주화, 신민주체제, 민주주의체제 공고화, 브라질

논문투고 일자: 2003년 10. 15

게재확정 일자: 2003년 11. 14

참고문헌

- 양동훈(2002), 「정치부패의 문제와 민주주의 공고화: 정치체제 접근」, 한국정치학회보, Vol. 36, No. 2, pp. 93-112.
- _____(2001), 「민주화과정에서 정치부패의 문제: 한국의 사례와 관련 하여」, 21세기정치학회보, Vol. 22, No. 2, pp. 129-144.
- _____(1997), 「대통령제와 민주주의의 공고화 문제: 브라질의 경우」, 사회과학연구, No. 13, pp. 5-21.
- _____(1996), 「민주화와 권위주의체제 유산의 청산문제: 브라질과 아르헨티나의 비교」, 라틴아메리카연구, Vol. 9, No. 1, pp. 171-194.
- _____(1994), 「제삼세계의 민주화과정: 개념적 논의」, 한국정치학회보, Vol. 30, No. 3, pp. 451-481.
- Coggins, John and D. S. Lewis(eds.)(1992), *Political Parties of the Americas & the Caribbean*, Essex: Longman Group UK Limited.
- Dahl, Robert L.(1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- Della Porta, Donatella and Alberto Vannucci(1999), *Corrupt Exchanges: Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption*, New York: Aldine De Gruyter.
- Derbyshire, J. Denis and Ian Derbyshire(1996), *Political Systems of the World*, New York: St. Martin's Press.
- Easton, David(1979), *A Systems Analysis of Political Life*, Chicago: University of Chicago Press.
- Fleischer, David V.(2002), *Corruption in Brazil: Defining, Measuring, and Reducing*, Washington D. C.: The CSIS Press.
- Fleischer, David V.(1997), "Political Corruption and Campaign Financing: Brazil's Slow Shift Towards Anti-Corruption Laws", Paper prepared for presentation at the DEM35 Panel "Corruption in Latin America II: An Overview of the Practical Measures to

- Curb Corruption” of the XX International Congress of the Latin American Studies Association(LASA), Guadalajara, Mexico, April 17-19, pp. 1-23.
- Flynn, Peter(1978), *Brazil: A Political Anaylsis*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Geddes, Barbara and Artur Ribeiro Neto(1992), “Institutional Sources of Corruption in Brazil”, *Third World Quarterly*, Vol 13, No 4, pp. 641-661.
-
- (1999), “Institutional Sources of Corruption in Brazil” in Keith S. Rosenn and Richard Downes(eds.), *Corruption and Political Reform in Brazil: The Impact of Collor's Impeachment*, North-South Center Press: University of Miami, pp. 21-48.
- Heywood, Paul(1997), “Political Corruption: Problems and Perspectives”, in Paul Heywood(ed.), *Political Corruption*, Oxford, UK: Blackwell Publishers. pp. 1-19.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan(1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Macridis, Roy C.(1986), *Modern Political Regimes: Patterns and Institutions*, Boston: Little, Brown and Company.
- Mainwaring, Scott(1997), “Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil” in Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart(eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 55-109.
- Marinz. Jose de Souza(1996), “Clientilism and Corruption in Contemporary Brzail”, in Walter Little and Eduardo Posada-Carbo(eds.), *Political Corruption in Europe and Latin America*, London: Macmillan Press Ltd, pp. 195-218.

- Power, Timothy J.(1994), "The Pen is Mightier than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil", Paper presented at the XVIII International Congress of the Latin American Studies Association, Atlanta, Georgia, March 10-12, pp. 1-21.
- Quah, Jon S. T.(1999), "Combating Corruption in South Korea and Thailand", in Andreas Schedler et al.(eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 245-256.
- Rose-Ackerman, Susan(1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas(2001), "Taking Uncertainty Seriously: The Blurred Boundaries of Democratic Transition and Consolidation", *Democratization*, Vol. 8, No. 4, Winter, pp. 1-22.
- Skidmore, Thomas(1999), "Collor's Downfall in Historical Perspective", in Keith S. Rosenn and Richard Downes(eds.), *Corruption and Political Reform in Brazil: The Impact of Collor's Impeachment*, Miami: North-South Center Press, University of Miami, pp. 1-19.
- Weyland, Kurt(1998), "The Politics of Corruption in Latin America", *Journal of Democracy*. Vol. 9, No. 2, April, pp. 108-121.
- EIU Country Report: Brazil, 1995-2002.
- International Transparency, <http://www.transparency.org>.
- Latin American Monitor: Brazil, 1995-2001.
- Latin American Regional Reports: Brazil Report, 1992-1995,
- Regional Surveys of the World: Brazil, Directory, 2001.